



UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
SAN MARTÍN



INSTITUTO DE  
ALTOS ESTUDIOS  
SOCIALES

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS SOCIALES  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTIN**

Tesis para obtener el grado de Magister en Sociología Económica

**Los conflictos sobre lo monetario en Colombia:  
Una lectura de la reforma del Banco de la  
República de 1991.**

Autora: Martha Lucia Bernal Suárez

Director: Alexandre Roig

Diciembre – 2018

## Índice

Resumen.....	3
Agradecimientos .....	4
Introducción .....	5
Capítulo 1. La Reforma del Banco de la República de 1991: el consenso ortodoxo .....	20
1.2.    El preludio de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991: La crisis del régimen y la necesidad de un pacto político. ....	28
1.3.    La Constitución de 1991: concurrencia de saberes e intereses. ....	33
1.4.    Los debates de la Comisión Quinta: la Soberanía, la Autonomía e Independencia y la Emisión. ....	38
1.5.    La teoría económica como saber experto.....	48
Reflexiones finales: ¿qué pasó con el Consenso? .....	52
Capítulo 2. De economistas a agentes económicos: trayectorias de desarrollo, formas institucionales de regulación de la moneda y régimen de saber .....	56
2.1.    Trayectorias de desarrollo y régimen político: simbiosis de lo público y lo privado	58
2.1.1. El desarrollo de la Economía Cafetera .....	60
2.1.2. Industrialización por Sustitución de Importaciones: el pacto entre cafeteros e industriales .....	71
2.1.3. El proceso de financiarización: emergencia de la finanza en la orientación de la economía. ....	80
2.2.    Régimen económico y régimen del saber: los “técnicos” y sus trayectorias sociales	85
2.2.1. La primera junta directiva del Banco de la República 1993.....	87
Reflexiones finales: Compromiso institucional paradójal .....	92
Capítulo 3. Régimen de Deuda: la jerarquización de la extracción financiera sobre el derecho social .....	95
3.1.    El ascenso de las finanzas en los noventa .....	98
3.2.    El rol del Banco de la República: su dimensión económica, política y simbólica.	105
3.3.    Los efectos de la crisis financiera de finales de los noventa.....	109
3.4.    Los viviendistas vs el capital financiero. ....	112
Reflexiones finales: ¿Deuda vs Derecho social? .....	117
Conclusiones: algunas reflexiones sobre la soberanía política del Banco Central .....	120
<b>Bibliografía</b> .....	125

## **Resumen**

Este trabajo analiza la reforma al Banco de la Republica en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 en Colombia. Su abordaje se organizó en torno a la pregunta sobre ¿cómo se estructuró el régimen y la institucionalidad monetaria en Colombia durante los noventa? especialmente, se problematizó el grado de independencia y neutralidad de esta institución. En concreto, esta investigación hizo énfasis en desarrollar tres aspectos: primero, los principales factores que, en su dimensión política y simbólica, legitimaron y sustentaron la reforma del Banco de la República en 1991; en segundo lugar, circunscribiendo esta reforma en la genealogía de la institucionalidad monetaria, se reconstruyó -desde un análisis diacrónico- las trayectorias económicas y los intereses económicos y políticos que confluyeron en dicha reforma. Y, por último, analizamos las implicaciones de la reforma en los años siguientes a su aprobación, identificando los intereses y las lógicas que se consolidaron a través de ella. En términos metodológicos, este trabajo se centró fundamentalmente en un vasto trabajo de archivo, en el cual se revisó tanto las memorias de la Asamblea como los periódicos, revistas y artículos académicos de esos años, también, se recabó en fuentes secundarias, particularmente, de historia económica que analizaron los hechos y mostraron los debates ocurridos durante ese periodo.

Palabras claves: Colombia, Banco de la Republica, conflicto monetario, Teoría de la regulación

## **Agradecimientos**

Finalmente, y después de tantos años, es gratificante entregar un trabajo que fue posible gracias al esfuerzo de múltiples colectivos, que en distinto tiempo y espacio me acompañaron y -para mi fortuna- aún lo siguen haciendo, definitivamente sin ellos esto no hubiese sido posible.

En primer lugar, quisiera agradecer a mi director Alexandre Roig por su paciencia, por su tiempo y especial dedicación en acompañar mi proceso de formación, agradezco su disposición en la conversación y su estímulo en el quehacer del conocimiento y la investigación, siempre respetuoso del camino que uno iba tomando, pero también muy oportuno en sus comentarios y orientaciones para que llegará a buen término este trabajo.

En segundo lugar, agradezco el apoyo y amor de mi familia, especialmente de mis hermanas Clarita y Sonita, que además de estar muy presentes en todo este proceso, se animaron a realizar una última lectura de la tesis y aportar desde sus distintas disciplinas. También, agradezco a Rosita, mi madre y a Fortu, mi padre, quienes siempre con su amor y apoyo incondicional me dieron fuerza y ánimo, indudablemente sin ellos y sin ese lazo de amor no hubiese sido posible.

En tercer lugar, agradezco a todos mis amigos, en Colombia y Argentina, con los que he tenido el gusto de compartir la vida, las discusiones y la política. En Colombia a Francis, Yenny, Luisa, Juan Pablo, Javier, Álvaro y Leo, y especialmente agradezco a mi amigo Ilich por su acompañamiento durante el proceso inicial, por sus discusiones y por tomarse el tiempo de leer y comentar los primeros borradores de los capítulos. También agradezco a todos los colegas de la Fundación y el GSEID en Colombia, especialmente al profesor Cesar Giraldo por su compromiso y generosidad. En Argentina a Anaís, Nathalia, Guillermina, Lovisa, Elis, Lalo y Jorge quienes significaron un lazo de afecto y contención muy importante en este país. Y también a mis colegas y amigos del CESE a María, Milena, Pablo, Iara, Soledad, Julieta, Martín, Verónica y Ariel.

Hay muchas más personas, que durante estos años tuve la fortuna de encontrar y que de una u otra manera contribuyeron de distintas formas en este proceso, a todos ellos mis más sentidos agradecimientos.

Finalmente, agradezco al IDAES, por ser la institución que me acogió, no sólo como lugar de formación sino como espacio de trabajo.

## Introducción

La crisis financiera y el incremento de la deuda que experimentó Colombia a fines de los noventa, llevó a distintas organizaciones sociales a crear un espacio llamado la Campaña en Deuda con los Derechos, cuyo propósito era mostrar los efectos del endeudamiento sobre los derechos de la población trabajadora. Desde sus inicios esta Campaña estuvo articulada con Jubileo Sur y el Comité para la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo- CADTM, dos redes globales cuyas acciones buscaban denunciar el impacto social de esta deuda *ilegitima*, especialmente, en los países de América Latina.

Vale la pena subrayar que, a diferencia de otros países de la región, Colombia no experimentó los niveles de endeudamiento alcanzados durante el período conocido como el “boom de la deuda” y, en consecuencia, la deuda nunca fue considerada un tema problemático, ni tampoco hizo parte de la agenda pública, situación que hasta el día de hoy permanece vigente. Esto hizo que la Campaña centrará sus esfuerzos en analizar las dimensiones y el impacto del endeudamiento público del país.

Aunque los estudios que se produjeron en el seno de la Campaña mostraban la disputa de intereses y se presentaban como parte de los programas de ajuste implementados a fines de los ochenta en toda la región, estos se limitaban a mostrar el nivel de deuda externa o interna contraída por el Estado, privilegiando el análisis economicista y perdiendo de vista otras dimensiones del proceso de endeudamiento, que se daba en todos los niveles de la sociedad a través de nuevos dispositivos.

De este modo, la investigación que presentamos a continuación nace de esta iniciativa colectiva preocupada por estudiar la nueva fase de endeudamiento y sus dimensiones no sólo económicas, sino también políticas y simbólicas. Donde un elemento clave fue la transformación en las formas institucionales que se introdujo con la reforma a la Banca Central y, a través de esta, con la expansión del proceso de endeudamiento al conjunto de la sociedad.

De hecho, las reformas a los bancos centrales<sup>1</sup> constituyeron un dispositivo institucional esencial del paquete de reformas estructurales implementadas en la mayoría de los países de América Latina a fines de los ochenta. En palabras de sus promotores los bancos centrales independientes lograrían restaurar la confianza en la política monetaria y reducir los altos niveles de inflación. En este sentido, para institucionalizar y legitimar estas reformas se requirió la promulgación de leyes especiales y, en otros casos, fue necesaria la modificación de las cartas constitucionales, como sucedió en Colombia.

La reforma del Banco de la República, en el caso colombiano, no sólo fue una transformación institucional, sino que también constituyó una nueva configuración del orden monetario. Por eso, para dar respuesta a la pregunta que nos planteamos sobre ¿cómo se estructuró el régimen y la institucionalidad monetaria en Colombia durante los noventa? Examinaremos tres aspectos: primero, los principales factores, que en su dimensión política y simbólica, legitimaron y sustentaron la reforma del Banco de la República en 1991; en segundo lugar, circunscribiendo esta reforma en la genealogía de la institucionalidad monetaria, se reconstruirá -desde un análisis diacrónico- las trayectorias económicas y los intereses económicos y políticos que confluyeron en dicha reforma. Por último, analizaremos las implicaciones de la reforma en los años siguientes, identificando los intereses y las lógicas que se consolidaron a través de ella.

La secuencia del análisis propuesto nos permitirá revelar la existencia de otros factores no sólo económicos sino políticos y simbólicos (régimen político y régimen de saber) que contribuyeron a configurar un determinado régimen monetario expresado en la reforma del Banco de la República de 1991, sino también, señalar una de sus consecuencias, que fue la de suprimir del debate público el manejo y orientación de la política monetaria, disimulando la dimensión política de lo monetario. Lo que fue posible, en parte, gracias al discurso monetarista, que bajo el velo de la neutralidad ocultó el relevo de poder entre los grupos dominantes, es decir, de una élite cafetera a una elite financiera. Lo cual nos lleva a plantear como hipótesis central de la

---

<sup>1</sup> “En 1989 se reformó la legislación de banca central en Chile, en 1991 en El Salvador, 1992 en Ecuador, Nicaragua, Argentina, Venezuela y Colombia, en 1993 en Perú, en 1994 en México y en 1995 en Uruguay, Paraguay, Bolivia y Costa Rica” (Aguirre, 1997)

investigación la no neutralidad de la institución monetaria, dicho de otra manera, que en esta reforma convergieron procesos políticos y económicos que, articulados al capital financiero, permitieron instaurar una transformación en la lógica de acumulación del país, lo que se tradujo en que dicha institucionalidad jugará un rol crucial en la regulación del nuevo esquema de acumulación de capital anclado en un régimen de deuda.

Nuestro análisis se ubica en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, proceso político a través del cual se llevaron a cabo grandes transformaciones de las instituciones en Colombia, entre las cuales, una de las más importantes fue la reforma a la Banca Central. Reconstruir la trama alrededor de su discusión, los grupos involucrados y sus roles, los argumentos esgrimidos en la arena pública y los distintos procesos que concurrieron y permitieron llevar a cabo la reforma, nos ayudará a construir una argumentación más consistente sobre el papel que juega lo monetario en la conflictividad social en Colombia.

### **La década de las reformas institucionales**

Durante el gobierno de Cesar Gaviria (1990 -1994), en el periodo conocido como la “Apertura Económica”, fueron implementadas una serie de medidas y políticas de carácter estructural que transformaron la economía y remplazaron el anterior esquema de regulación, basado en la industrialización por sustitución de importaciones.

La implementación de las reformas económicas y políticas de corte neoliberal, tales como las políticas de control a la inflación, de saneamiento de las finanzas públicas, de reducción del tamaño del Estado y de flexibilización laboral, sumado a la configuración de un modelo de desarrollo económico basado en una apertura comercial y financiera, y la consecuente terciarización y financiarización de la economía colombiana, modificaron drásticamente la manera de gestionar la política económica, generando como consecuencia el deterioro de ciertos sectores productivos nacionales, el sometimiento de la actividad real al sector financiero, y una mayor vulnerabilidad de la economía en su conjunto, como se hizo evidente en la crisis económica de 1999.

Este cambio en la manera de gestionar la política económica y la consecuente subordinación del conjunto de la economía al capital financiero se puede apreciar en tres sentidos: en primer lugar, en cómo la intermediación financiera se volvió el eje central en el circuito de los recursos de la economía; en segundo lugar, en lo fiscal, particularmente, en cómo el pago al sector financiero prevaleció por encima de otro tipo de gastos del Estado, y finalmente, cómo la lógica financiera debilitó al aparato productivo lo cual generó efectos sociales como el desempleo, la informalidad, la precariedad del trabajo y la pobreza (Giraldo C. , 2003).

Bajo este panorama, la reforma del Banco de la República de 1991 fue un pivote central en el rol que le fue asignado al sector financiero durante esos años. En concreto, con esta reforma se buscó que el Banco de la República se constituyera en una entidad independiente y autónoma tanto del gobierno como “supuestamente” de los intereses particulares, restringiéndole el uso de la emisión monetaria y privilegiándose la estabilidad de precios, es decir, el control de la inflación como principal objetivo de su accionar. Fue así como se operó un cambio en la institucionalidad monetaria, a través del cual se logró consolidar un proceso de liderazgo de los grupos financieros - que ya venía preparándose de tiempo atrás- en el manejo de la economía.

A diferencia de las anteriores reformas al Banco de la Republica, en esta sobresalen dos elementos: por un lado, que esta reforma se constituyó en máxima ley, al quedar incluida en el articulado de la Constitución y por otro, que en estos debates la teoría económica ortodoxa<sup>2</sup> fue apropiada por todos los constituyentes. Esto último se confirma en las discusiones durante las sesiones de la Asamblea Constituyente, donde el concepto de neutralidad fue mencionado en la mayoría de intervenciones, quedando explícito que el “mejor” manejo sobre lo monetario era aquel que estuviera en manos de los técnicos y por fuera de la influencia política, porque desde esta teoría “la única política monetaria valedera es aquella que neutraliza la moneda reduciendo así su poder de perturbación de los equilibrios de los mercados.” (Théret, 2011, pág. 512).

---

<sup>2</sup> Para hacer referencia a la Teoría Neoclásica, también, usamos indistintamente las denominaciones de teoría ortodoxa, estándar o del establishment.



Fue así como a partir de 1991, la conducción de lo monetario quedó bajo la responsabilidad del Banco de la República y, particularmente, de los miembros de la Junta Directiva, a los cuales se les otorgó la facultad de tomar decisiones de manera autónoma sobre la orientación de la política monetaria, cambiaria y crediticia. Sin embargo, no sólo se le dio autonomía a la Junta Directiva sino que, a través del discurso económico donde la moneda aparece como instrumento neutral que solo requiere de un manejo técnico para su buen funcionamiento, operó un proceso en el cual las decisiones de esta Junta quedaron por fuera del debate público. Por ello, en esta investigación queremos develar mediante qué dispositivos la retórica de neutralidad indujo el ocultamiento de los intereses políticos y económicos de esta fracción de élite.

### **El Banco Central: Ni neutral ni exógeno:**

Esta investigación además de inscribirse en el campo de la sociología económica, problematiza con perspectivas que hegemonizan y escinden la dimensión económica de otras dimensiones en la comprensión de los fenómenos sociales, como es el caso de la teoría económica neoclásica, en la que se supone que toda acción humana está motivada, principalmente, por intereses económicos, desconociendo el poder o las lógicas del saber, que también son fundamentales a la hora de comprender la acción social. En ese orden de ideas, planteamos que la moneda ni es neutral ni exógena y, por tanto, para analizar la institucionalidad monetaria en Colombia consideramos que es de gran utilidad el enfoque regulacionista, porque nos permite identificar las distintas dimensiones que se articularon en la reforma de la Banca Central de 1991 y cómo estas contribuyeron a institucionalizar las reglas sobre el manejo monetario.

Generalmente la teoría económica ortodoxa (Neoclásica) define a las instituciones como elementos perturbadores que interfieren en la oferta y demanda de los mercados, es decir, son consideradas fallas de mercado. Esto es refutado por la Escuela de la Regulación Francesa (ERF), quienes consideran la configuración de las formas institucionales como un elemento central en el análisis económico, que debe ser estudiado, a través del tiempo y del espacio, para comprender los ciclos de crecimiento y de crisis de los capitalismos. Además, las instituciones son pensadas como mecanismos de regulación y mediación de conflictos, en otras palabras, reflejan

relaciones sociales que se reproducen y estabilizan en el tiempo a pesar de su carácter conflictivo y contradictorio (Boyer, 1989).

Por otra parte, para esta Escuela la acumulación capitalista no es un proceso que se autorregula, sino que requiere de instituciones para garantizar su reproducción. Afirmación que contradice el supuesto de la teoría económica que supone que los mercados son autoregulados y tienden al equilibrio, donde las instituciones -como el Banco Central- son exógenas y deben ser neutrales para evitar cualquier tipo de perturbación en el mercado de dinero.

Precisamente, nuestro interés en los trabajos de la ERF radica en la discusión que ellos tienen con la teoría económica estándar y más precisamente con su definición de la moneda como un bien neutro, destinado exclusivamente a ser instrumento para la realización de los intercambios mercantiles. Para los regulacionistas, la moneda es un hecho social que antecede a las sociedades capitalistas; esto lo demuestran los análisis históricos y los aportes desde la antropología y la sociología que dan cuenta de su existencia tanto en sociedades capitalistas como en sociedades no capitalistas: “la moneda es en el orden mercantil el principio que establece la cohesión social, es a partir de él como pueden formarse y compararse las evaluaciones de pago, la variabilidad de su intensidad, que permiten la integración de las actividades mercantiles” (Aglietta & Orléan, 1982, pág. 34). En otras palabras la moneda no es simplemente un instrumento de pago, “es un operador de la totalización social en el mundo moderno” (Théret, 2011, pág. 47)

Con base en estos planteamientos, la ERF definió la moneda como un hecho social, porque es a través de ella que se produce el lazo social, opera la pertenencia a una comunidad y se medían los más diversos intercambios sociales necesarios para la reproducción social. Pero también, en la moneda se articulan y expresan sus propiedades o formas institucionales intrínsecas tanto económicas, políticas como simbólicas. Esto es, su función económica mediante la producción y circulación de los medios de pago; su función política, expresada en la institucionalización del conflicto sobre el poder de amonedación; y su función simbólica constituida por el sistema de signos, donde se representan la soberanía y las reglas que la legitiman. (Théret, 2011)

Es así como, para los propósitos de esta investigación, los aportes de la ERF resultan claves para analizar la reforma del Banco Central y problematizar, de esta forma, la supuesta neutralidad que se le atribuyó al Banco Central. Porque a través de éste enfoque podemos revelar qué tipo de dispositivos intervinieron en la institucionalización del conflicto sobre la moneda, permitiéndonos mostrar no solo los distintos intereses que confluyeron, sino también, cómo se dio la conjunción del régimen económico, político y simbólico, es decir, cómo confluyeron las trayectorias económicas con el régimen político y simbólico.

### **Algunos debates en la producción académica sobre lo monetario en Colombia**

La literatura sobre la política monetaria en Colombia da cuenta de la producción de una variedad de estudios y análisis -en su mayoría desde una perspectiva monetarista- elaborados por economistas vinculados a entidades del Estado (Ministerios de Hacienda, Banco de la República, Contraloría, Dirección Nacional de Planeación) y en otros casos a Universidades.

Se podrían clasificar tres tipos de enfoques a partir de los principales estudios publicados en los últimos años. El primero, regulacionista, con el libro titulado “La ruptura de los noventa: del gradualismo al colapso” de Gabriel Misas (2002) donde se analiza la transformación de las instituciones y de la estructura económica de Colombia durante el siglo XX, en este libro el autor empieza revisando el proceso de industrialización hasta concluir con la apertura económica, develando en este recorrido la conexión existente entre la cuestión industrial y la monetaria y el arreglo institucional que permitió la definición de lo monetario entre las élites.

El segundo, más que ser una obra es un conjunto de publicaciones de economistas “heterodoxos”, que discuten con los análisis de los monetaristas y complejizan el rol de lo monetario desde un enfoque institucional y keynesiano (González J. I., 2005) (González J. , 2000) (Lorente L. , 1991) (Lorente L. , 1997).

Finalmente, encontramos el enfoque monetarista, destacándose el estudio de la “Historia monetaria de Colombia en el siglo XX. Grandes tendencias y episodios relevantes” de Fabio Sánchez (2005), aquí el autor analiza desde las primeras legislaciones de carácter monetario y la creación del Banco de la Republica hasta llegar a las medidas de política monetaria adoptadas a finales de los noventa, haciendo una descripción rigurosa de momentos claves de la política monetaria a partir de las políticas, las leyes y sus impactos en las variables monetarias. En segundo lugar, sobresale el libro de Salomón Kalmanovitz (2007) “Ensayos sobre Banca Central en Colombia. Comportamiento, independencia e historia”, libro que además de expresar la postura que adoptó el autor cuando fue miembro de la Junta Directiva del Banco, da cuenta de la reglamentación que ha definido las funciones del Banco Central en sus diferentes fases, haciendo referencia en uno de sus capítulos, precisamente, a la reforma del Banco de 1991.

### **Entre la pluralidad y la teoría hegemónica**

A nivel metodológico, este trabajo de investigación se centró fundamentalmente, en un vasto trabajo de archivo, en el cual se revisó tanto las memorias de la Asamblea como los periódicos, revistas y artículos académicos de esos años, también, se recabó en fuentes secundarias, particularmente, de historia económica que analizaron los hechos y mostraron los debates ocurridos durante ese periodo.

Sin embargo, a medida que hicimos la revisión de archivo y de fuentes nos fuimos enfrentando a una dificultad, de orden teórico y metodológico, que nos gustaría compartir porque a través de ella fuimos haciendo explícito nuestros puntos de discusión con el enfoque estándar. Esta dificultad radica en que la mayor parte de documentos que estuvimos revisando fueron elaborados por economistas, quienes en su mayoría comparten una visión teórica y de mundo, que además de ser hegemónica en las escuelas de economía y en los gobiernos, tiene la pretensión de modelizar y formalizar a partir de supuestos restrictivos y estáticos el comportamiento social y los procesos económicos, lo cual, desde nuestro punto de vista, es una visión limitada para comprender a profundidad estos procesos.

Con este primer ejercicio de reflexión metodológica queremos dejar planteada una preocupación que radica en cómo a través del uso de la teoría económica estándar, de la cual se nutren las elaboraciones recientes sobre historia económica del país, opera un proceso de homogenización con el cual se elimina la pluralidad de visiones, tan importante en la construcción de conocimiento.

Detengámonos por un momento para hacer una revisión de cómo se dio este proceso. Antes de la década de los noventa, la producción sobre historia económica del país, aun a pesar de sus vacíos, estuvo escrita por economistas o historiadores que provenían de enfoques teóricos distintos, lo que más o menos dio cuenta de una pluralidad de visiones sobre los fenómenos económicos y permitió una apertura al debate. Esto queda demostrado en el análisis de la historiografía económica del siglo XIX que hicieron Rodríguez y Arévalo (1994) en el cual se explora la manera en que fue elaborada la historia económica en Colombia durante ese periodo, señalando los vínculos entre Historia y Economía y mostrando los modelos teóricos y la periodización utilizada por quienes ejercieron como historiadores económicos.

Un aspecto interesante, que los autores remarcan en este trabajo, es el vínculo tan intenso que siempre ha existido entre la teoría económica y la historia económica, integrando ésta última como parte de la primera. Al respecto, hacen referencia al historiador polaco Witold Kula quien propone una definición de historia económica, que vale la pena mencionar para este análisis: “tiene los mismos objetivos de investigación que la economía. Puesto que el carácter del objetivo determina los métodos de investigación, los procedimientos fundamentales que la historia económica utiliza deben ser los métodos de la economía, los métodos de investigación de los fenómenos económicos, el aspecto económico de las actividades humanas y sus resultados económicos. De esto se deduce que la historia económica hace parte integrante de la economía.” (Kula, W, 1977, pág. 92, como se cita en Rodríguez & Arévalo, 1994).

De esta manera, resulta clave identificar cuáles han sido los paradigmas y las categorías de la teoría económica apropiadas por las investigaciones de los economistas cuando estos han hecho referencia, en el tiempo y en el espacio, de los

procesos económicos. Un resumen de cómo ha sido esta relación, entre economía e historia, es realizado por Robert Boyer economista de la Escuela de la Regulación, quien distingue seis tipos diferentes: “adyacente, recuperación, dependencia, transposición conceptual, transposición causal e interacción simbiótica. En el primer caso, la historia de los acontecimientos se resumía en una crónica política, a la par que la economía de los grandes clásicos estudiaba las permanencias y las regularidades. En la segunda situación, existe un lugar común a las dos disciplinas como fuente de reflexión teórica y análisis histórico. En la dependencia, el modelo teórico formulado desde la teoría económica condiciona a la historia económica. En la transposición, un mismo concepto puede ser aplicado a una serie de disciplinas que conservan su autonomía (v.g. racionalidad y equilibrio) En la quinta, una causalidad nacida dentro de una disciplina condiciona ciertos fenómenos o resultados de otra (v.g. determinación en última instancia). Y en la interacción simbiótica, la historia y la economía no se yuxtaponen sino que se integran en permanente retroalimentación, con miras a comprender las circunstancias y condiciones de cambio” (pág. 189)

Tomando esta clasificación, Rodríguez y Arévalo<sup>3</sup>, distinguen tres de estas relaciones para el caso Colombiano: de tipo adyacente ubican los trabajos de Guillermo Torres García, Luis Ospina Vásquez y Clímaco Calderón, quienes elaboraron una cronología de acontecimientos monetarios y fiscales. Después en la categoría de transposición conceptual ubican los trabajos inspirados en la economía neoclásica y en el economista Milton Friedman, reunidos en lo que se conoció como New Economic History, (aunque en Colombia este tipo de estudios fueron escasos para los análisis del siglo XIX debido a la poca información estadística existente). Y en el tipo transposición causal encuentran la producción influenciada por el marxismo iniciada por Nieto Arteta. Así como, los trabajos de enfoque braudelino como fueron los modelos de crecimiento económico con análisis de larga duración.

Volviendo a nuestra discusión, cuando hacemos mención a un proceso de homogenización estamos haciendo referencia a los trabajos de la historia económica

---

<sup>3</sup> Rodríguez y Arévalo insisten en la ausencia del debate académico sobre la producción de historia económica, aunque destacan que en esta vía se encuentran los trabajos de Jesús Antonio Bejarano, uno de los pioneros en realizar una crítica seria y contundente sobre la producción histórica de los siglos XIX y XX.

reciente de Colombia, donde uno de los autores destacados es el economista Salomón Kalmatovitz, formado inicialmente en el marxismo clásico y reconocido por su libro “Economía y Nación: una breve historia de Colombia” (considerado un hito en la historia económica del país) que publicó en 1985. En los noventa, siendo miembro de la Junta Directiva del Banco de la República, su enfoque cambió radicalmente y sus trabajos e investigaciones se orientaron hacia el neo-institucionalismo. Precisamente, en el año 2010 publicó *Nueva historia económica de Colombia*, y en su presentación plantea las razones que le llevan a escribir este libro, exponiendo, de este modo, el alcance del nuevo enfoque en historia económica; a continuación citamos algunos párrafos que nos parecen importantes para alimentar la discusión:

“Hemos llamado a este libro *Nueva historia económica de Colombia* por varias razones. La primera es que combina los métodos de la historia cuantitativa - que no es nueva pues cumple más de 50 años en buen estado de salud - con el estudio de las instituciones políticas, legales y de creencias. Las instituciones las entendemos como sistemas de incentivos que guían el comportamiento de los agentes económicos, enfoque que si es novedoso (...) Un tercer elemento importante en nuestro texto es el recurso a la historia comparada, la cual contempla “que los procesos económicos pueden ser entendidos mejor comparando sistemáticamente experiencias en el tiempo, por regiones y, sobre todo, por países” (Hatton, et al, 2007, 3).” (Kalmanovitz S. (., 2010, pág. 13)

Estos postulados de la Nueva Historia Económica expuestos por Kalmanovitz, constatan (al igual que Rodríguez y Arévalo) la existencia de una relación profunda entre teoría económica e historia, en otras palabras, nos muestra como la historia sobre los procesos económicos responde a un determinado enfoque teórico en el que, consciente o inconscientemente, se inscriben los autores.

Ahora bien, ¿cuál es el problema con la Nueva Historia Económica?, más allá de no compartir ni sus pretensiones metodológicas en querer cuantificar los fenómenos económicos y sociales, ni sus postulados teóricos como el individualismo metodológico y la racionalidad económica; lo que nos resulta más preocupante es su

pretensión de ser un enfoque hegemónico y el hecho de estar anclado en una posición de poder que le da: por un lado, el respaldo de la teoría económica neoclásica y por otro, los lugares de autoridad que suelen ocupar “los economistas” en el gobierno y en las instituciones públicas y privadas de formación y construcción de conocimiento. Son estas condiciones la que hacen que la historia que se cuenta a través de estos lentes, termine considerándose como la única historia y la verdadera, eliminando otras voces y otras historias sobre los mismos procesos, y esto es, precisamente, lo que más nos parece problemático.

Por tanto, el debate con la Nueva Historia Económica remite a la cuestión sobre el poder-saber y, puntualmente, se relaciona con la pregunta formulada por el historiador indio Guha “¿qué son los archivos y cómo son producidos?”, la cual tuvo implicaciones para la historia y puso “en el centro de la discusión la relación entre texto y poder (...) enfatizando [en] las propiedades textuales de los documentos de archivo, al considerar la representación como un aspecto de las relaciones de poder entre la elite y los subalternos” (Chakrabarty, pág. 19).

De hecho, a nivel metodológico, la pregunta de Guha refiere a una serie de cuestionamientos adicionales que arrojó el proceso de elaboración de esta tesis, y aunque excedan esta investigación, dejarlos planteados nos ayuda a sistematizar la reflexión que surgió al momento de realizar la lectura de textos de economistas ortodoxos: ¿Cómo reconstruir los procesos económicos que están conectados con el mundo de los economistas (como las reformas institucionales)? ¿Cómo hacer sociología económica, cuando el campo, las fuentes y los archivos han sido elaborados desde una sola visión que, además, responde a una estructura teórica en la cual la racionalidad económica es hegemónica, es decir, donde no hay espacio para comprensión de lógicas del orden de lo político y lo simbólico?

### **De la economía a la sociología económica: una experiencia**

De las preocupaciones metodológicas del apartado anterior se desprende una reflexión sobre la experiencia personal, relacionada con la formación de los economistas y la



construcción de su subjetividad, lo que de una u otra forma está íntimamente ligado a la producción de archivo.

En las últimas décadas, la economía ha sido una de las disciplinas que más ha promovido la estandarización de los contenidos en sus programas de formación, lo cual se ha traducido en un corpus de materias que son el núcleo central, en el que se enseña básicamente la teoría económica estándar (también llamada ortodoxa, del mainstream o más precisamente, teoría neoclásica en todas sus vertientes).

Haciendo un resumen muy rápido, podríamos afirmar que este enfoque busca dar respuesta a la dinámica económica y a la interacción social planteando, básicamente, dos supuestos: una modelización del comportamiento social a partir de la racionalidad individual y una preeminencia del mercado como el lugar de coordinación de los individuos. Lo primero, supone que el individuo se enfrenta a un proceso de elección racional que lo lleva a escoger la mejor opción para lograr sus fines, bajo condiciones de escasez, lo que presupone una concepción de racionalidad basada en el interés propio e individual. Lo segundo, concibe el mercado como un mecanismo de coordinación social que, en competencia perfecta, además de lograr un uso más eficiente de los recursos, hace que las fuerzas del mercado tiendan al equilibrio, es decir, a una situación ideal donde la oferta y la demanda son iguales.

En principio, de estos dos argumentos, poco realistas, se desprende todo el andamiaje de la teoría económica que se dicta en las facultades de economía. A lo que habría que agregar, en términos metodológicos, el uso de modelos y la matematización de la disciplina, que profundizan la construcción de mundos imaginarios, ya que con los primeros se abstraen y simplifican los hechos sociales, a través de relaciones causales entre variables y, con lo segundo, se pierde de vista el problema económico que se busca resolver (Pérez Salazar, 2004).

Precisamente, no saber cuál era el problema fue desalentador, siendo ésta una situación típica a la que “uno” se enfrentaba durante el proceso de formación como economista. Y esto es así, porque sin uno darse cuenta, de pronto, estás al final del primer año de la carrera resolviendo ecuaciones, sin saber para qué o con suerte, cuando tuviste un

docente que explicaba bien, te percatas que de todas formas sigues resolviendo ecuaciones para un mundo que no interpelaba la realidad, porque era un mundo que no existía; algo similar afirmaría Anwar Shaikh, un economista crítico de la New School, en una entrevista reciente: “cuando entré en económicas me di cuenta de que la doctrina ortodoxa no trataba sobre el mundo que a mí me interesaba; estaba ocupada con un mundo de fantasía” (Shaikh, 2016). De algún modo, ahora que lo pienso bien, no sería inapropiado afirmar lo *delirante* que fue nuestra formación como economistas.

La otra cuestión problemática de esta concepción de la economía y su enseñanza, es su pretensión universalista y la eliminación de su corpus de la política y las instituciones. Lo primero, nos lleva no sólo a una dificultad epistemológica, sino también política, en la medida en que este discurso para convertirse en un conocimiento universal requiere de un proceso de legitimación, que se cimienta en banalizar cualquier otra forma de conocimiento.

Sobre lo segundo, vale la pena retomar la experiencia y preguntarnos ¿Cómo -siendo estudiantes- resolvimos que la política y las instituciones no hicieran parte de la comprensión de la dinámica económica? ¿Cómo hicimos para sortear esta formación? En ese momento, no quedo otra opción que salir de las “ciencias económicas” hacia otras facultades, explorar en otras disciplinas y perspectivas, con la intención de buscar aquello que este enfoque de la economía no se preguntaba, ni tenía interés en hacerlo. Por eso, para muchos esta ausencia se transformó en un encuentro con otras formas de conocer y comprender la complejidad del mundo social y, dentro de él, las dinámicas y lógicas económicas. Desde entonces, resultó insuficiente asir la realidad social exclusivamente con la teoría económica, sus modelos y sus matemáticas. Desafortunadamente, este camino que escogimos algunos, no coincidió con lo que hizo la economía, que cada vez terminó más alejada del intercambio y el diálogo con otras disciplinas de las ciencias sociales.

Finalmente, así descubrimos un conjunto de estudios e investigaciones de la sociología, la antropología, la historia, la literatura y la filosofía, que se han preguntado por las dinámicas económicas en el mundo social. Entre ellos, sobresalen los trabajos de la Escuela de la Regulación Francesa -que ya mencionamos en esta introducción-

una teoría histórico-económica que desde sus inicios critico los postulados del *homo economicus* y centro su análisis en explicar la variación en el tiempo y el espacio de las dinámicas económicas y sociales, es decir, en cómo se han articulado las relaciones entre clases, las formas institucionales y la acción política en el desarrollo de la economía capitalista. Aunque muchos de estos planteamientos nutrieron el desarrollo de la investigación que presentamos a continuación, una mirada crítica de este enfoque, nos permite percibir que algunas particularidades del devenir capitalista en los países de América Latina no fueron consideradas en sus análisis.

### **Estructura y contenidos de la investigación.**

La estructura de esta tesis, se desarrolla a lo largo de tres capítulos. Un primer capítulo donde se analiza cómo se llegó a la Asamblea Constituyente y a través ella cómo se tramitó la reforma de la Banca Central, cuáles fueron las discusiones que se dieron y cuáles los argumentos desplegados para legitimar su reforma. En el segundo capítulo, con el propósito de dar cuenta de los distintos intereses que confluyen en la institucionalidad monetaria haremos un análisis diacrónico, primero indagando sobre las trayectorias económicas asociadas a la institucionalidad monetaria antes de la reforma y después reconstruyendo las trayectorias de los miembros de la nueva Junta Directiva, problematizando, así, en la supuesta neutralidad que se les atribuyó a estos “técnicos” como se les hizo llamar. En el tercer capítulo mostraremos cómo la reforma del Banco de la República fue clave en la transformación del modo de regulación de la economía, donde se le dio un rol importante al sector financiero en la economía y se instituyó un régimen de deuda en Colombia. Finalmente, en las conclusiones presentaremos las principales reflexiones y aportes que arrojó este proceso de investigación.

## **Capítulo 1. La Reforma del Banco de la República de 1991: el consenso ortodoxo**

### **1.1. El contenido y alcance de la reforma constitucional al Banco de la República.**

*Hurra por el Banco de la República*, fue el encabezado de una nota en el diario El Tiempo, el 7 de noviembre de 1991 -uno de los principales periódicos de Colombia-, haciendo alusión a los logros alcanzados con la reforma al Banco de la República de 1991: “constituye el primer desarrollo de la nueva Constitución Nacional, en lo que se me antoja su pieza maestra en materia económica: la creación de un Banco Central autónomo como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, cuya función primordial y prioritaria, lo dice la propia Carta en su artículo 373, es la de velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda o, dicho con otras palabras, controlar la inflación. Es este un asunto grave tras del cual existe una moderna teoría económica cuyo meollo reside en confiar el manejo monetario a un Banco Central autónomo” (Del Castillo Restrepo, 1991). Este párrafo condensa los principales elementos del discurso que se constituyó en la esencia y el contenido de la reforma del Banco Central.

Los argumentos a favor del control monetario y la estabilidad de precios, usados para reformar al Banco de la República y convertirlo en una institución autónoma, ya habían sido planteados en distintas iniciativas antes de 1991 (Avella, 2014). Justamente, a partir de los años ochenta, la necesidad de controlar la inflación se convirtió en una prioridad de la política económica –al igual que la disciplina fiscal y la disminución del gasto público- como resultado, en parte, de los programas de ajuste impulsados por los organismos financieros multilaterales (Fondo Monetario Internacional - FMI y Banco Mundial -BM) para los países de América Latina.

Al respecto, cabe señalar que aunque la economía colombiana no sufrió procesos de hiperinflación o altos niveles de déficit fiscal que obligaran a los gobiernos a adherirse a programas de ajuste económico -como sí sucedió en la mayor parte de países de la región-, desde mediados de los ochenta, el país implementó de manera gradual

políticas *en clave de ajuste*, como parte de las observaciones sugeridas en las notas de aval del FMI y el BM para acceder a créditos externos de la banca internacional. Así fue como durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) se implementó una política de ajuste fiscal y de liberalización económica bajo el monitoreo del FMI<sup>4</sup>, permitiéndole al país recobrar la credibilidad crediticia que había perdido desde 1982, año en que la banca internacional restringió el acceso al crédito ante el comportamiento negativo que mostró la economía colombiana. Unos años más adelante, en el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) se impulsó como parte del Plan de Desarrollo, un programa de modernización de la administración pública para contrarrestar la “anticuada, ineficiente e ineficaz” organización del aparato estatal (DNP, Presidencia de la República, 1987), programa que también hizo parte de las reformas estructurales que promovieron los organismos multilaterales.

Durante el gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994) este proceso de implementación de políticas de ajuste estructural siguió su curso y la reforma a la Banca Central constituyó una pieza clave en el proceso de desregulación macroeconómica, tal como se ilustra en el Plan de Desarrollo de ese gobierno: “el mercado financiero y de capitales se fortalecerá con las disposiciones constitucionales que otorgaran una mayor independencia al Banco de la República, en lo que constituye, sin duda, una de las más importantes reformas en el terreno económico. En el mediano plazo, el país cosechará los frutos de la autonomía de la Banca Central con una mayor estabilidad de precios.” (DNP, Presidencia de la República, 1991).

De este modo, no sólo esta reforma fue uno de los principales ejes del Plan de Desarrollo durante administración Gaviria, sino que el escenario de la Asamblea Constituyente fue aprovechado para que la transformación de la autoridad monetaria se elevara a rango constitucional. En febrero de 1991, la Revista del Banco de la República publicó un documento de Carlos Restrepo Piedrahita, un reconocido abogado constitucionalista, donde se argumentaba sobre la importancia de instaurar lo monetario en la Constitución: “El espíritu del moderno Estado social y democrático de Derecho impone que el ente estatal realice una eficaz política reguladora de la función

---

<sup>4</sup> Esta política hizo parte del Programa macroeconómico 1985-1986 establecido por la administración del gobierno Betancur.

monetaria para procurarles a los asociados las mejores condiciones posibles de convivencia satisfactoria y bienestar común. (...) Por ello, el principio de la moneda sana (estable)<sup>5</sup> debe ser consolidado en un precepto imperativo explícitamente anclado en el texto de la Constitución. ” (Restrepo Piedrahíta, 1991, pág. 13).

Por otra parte, en la ponencia sobre Banca Central que realizaron los constituyentes se planteó que la regulación monetaria, al ser una función soberana del Estado, debía incluirse en la Constitución para que su cumplimiento fuera permanente, regular y continuo: “la existencia de una moneda sana como punto de partida para conseguir el desarrollo económico y social, cuya regulación esté atribuida al Banco Central, con el carácter de organismo autónomo dentro de la estructura del Estado, exige la expedición de unos textos de carácter constitucional que así lo prevean” (Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente, 1991, pág. 32). Pero, la institucionalidad monetaria fue incluida en el texto constitucional no sólo por ser su regulación una competencia del Estado, sino porque al incluirse en la norma suprema este conjunto de reglas se legitimaba ante la sociedad, de tal forma, lo monetario se incorpora al campo del derecho para ser regulado y legitimado (Bourdieu, 2000).

No fue la primera vez que la institucionalidad monetaria se incluyó como parte de un texto constitucional. Un siglo antes, durante un periodo caracterizado por guerras intestinas y confrontaciones violentas entre las elites de los dos partidos políticos (federalistas y centralistas) uno de los factores fundamentales en la estructuración del conflicto lo constituyó el derecho de emisión (en aquel entonces, privado<sup>6</sup>) y, con ello, la disputa por el control de la liquidez y del crédito que circulaba en la economía. Por lo cual, el entonces Presidente de la República, Rafael Núñez (varios periodos desde 1880-1894), conservador y centralista, propuso un régimen de papel moneda como una alternativa de estabilización ante la situación de caos que se vivía en el país y, además, como una forma viable de unificar la moneda en un instrumento que estuviera bajo el

---

<sup>5</sup>En los trabajos de Neiburg sobre la inflación encontramos un análisis sobre el uso de metáforas médicas en el debate público para hacer referencia a estos temas. Precisamente, la denominación de “lo sano” y “lo estable” o “lo enfermo” y “lo inestable”, según el autor, se va observar con recurrencia en las reformas de los Bancos Centrales de las últimas décadas y, particularmente, en los objetivos que les atribuyeron (Neiburg, 2008).

<sup>6</sup> Se llama emisión privada a la emisión de billetes que realizaban los bancos privados, este periodo fue conocido como la *era de la banca libre* (1865-1885) donde se promovió la creación de bancos privados de emisión, buscando que la regulación de los medios de pagos fuese resultado de la competencia entre los bancos privados. -

control del Estado. De este modo, en la Constitución de 1886 se le otorgó al Congreso la potestad de fijar la ley, peso, tipo y denominación de la moneda y al Ejecutivo la de organizar el Banco Nacional y ejercer inspección sobre los bancos de emisión y los establecimientos de crédito (República de Colombia, 1886).

A diferencia de la constitución precedente, el contenido que se sancionó en la Constitución de 1991 fue más amplio, haciéndose explícitas sus funciones, su organización, la estructura de dirección, la entidad encargada de su vigilancia y, finalmente, sus objetivos de política. Como veremos a continuación el tipo de institucionalidad y el modelo de banca central quedaron consagrados en tres de sus artículos (371, 372 y 373) y el resultado final se puede resumir en una política monetaria, cambiaria y crediticia bajo la conducción y discrecionalidad del Banco de la República, con un manejo definido por tres criterios básicos: autonomía, independencia y estabilidad de los precios.

En primer instancia, en el artículo 371 se promulgó el criterio de autonomía estableciendo que el Banco de la República: “Estará organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio” (Constitución Política de Colombia 1991, 2011, pág. 122), en otras palabras, el Banco gozará de autonomía y, como entidad del Estado, poseerá una naturaleza especial, separada de las ramas del poder público y de los órganos de control o fiscalización. Además, los análisis y las decisiones sobre la política monetaria serán definidos por el Banco y estarán separados del manejo fiscal y de la intervención de otras entidades del Estado (Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

En segundo lugar, el texto constitucional no se limitó a establecer la “*autonomía administrativa, patrimonial y técnica*” del Banco, sino que también, con miras a asignarle autonomía a nivel político, se dispuso que funcionará como una entidad ***independiente*** en lo que atañe a su estructura de gobierno interno. Para ello, en el artículo 372, se creó la Junta Directiva del Banco de la República, como autoridad monetaria y se reglamentaron los criterios y la composición de sus miembros así: “La Junta Directiva del Banco de la República será la autoridad monetaria, cambiaria y

crediticia, conforme a las funciones que le asigne la ley. Tendrá a su cargo la dirección y ejecución de las funciones del Banco y estará conformada por siete miembros, entre ellos el Ministro de Hacienda, quien la presidirá. El Gerente del Banco será elegido por la junta directiva y será miembro de ella. Los cinco miembros restantes, de dedicación exclusiva, serán nombrados por el Presidente de la República para períodos prorrogables de cuatro años, reemplazados dos de ellos, cada cuatro años.” (Constitución Política de Colombia 1991, 2011, pág. 122). Sin embargo, esta independencia no llegó a ser absoluta, ya que el Ministro de Hacienda fue incluido como parte de la Junta y quedó presidiéndola.

En la discusión previa a la aprobación de este artículo, circularon dos tipos de argumentos: en primer lugar, uno relacionado con la necesidad de evitar que el manejo de la Banca Central y, especialmente, de la política monetaria, fuese un privilegio de sectores particulares, los cuales terminaban apropiándose de los beneficios de estas políticas (como, según los defensores de este argumento, habría ocurrido con la Junta Monetaria existente previamente). Y, en segundo lugar, se argumentó a favor de las instituciones monetarias independientes, mediante el empleo de postulados de la teoría económica neoclásica y de modelos teóricos con un alto nivel de formalización<sup>7</sup>, que muestran una relación positiva entre el nivel de independencia de un banco central y su éxito para controlar la inflación.

Finalmente, es importante subrayar, que uno de los principales argumentos que sirvió para justificar la reforma al banco central fue el control de la inflación, sobre lo cual todos los delegados de la Comisión Quinta de la Asamblea Constituyente (de aquí en adelante Comisión) estuvieron de acuerdo, situación que no dista de la postura que comparten la mayoría de los economistas, quienes consideran que la inflación<sup>8</sup> es un

---

<sup>7</sup> Particularmente se destacan los trabajos de Kydland y Prescott de 1977 (quienes -en 2004- serán ganadores del premio Nobel en Economía, precisamente por sus estudios sobre la política monetaria y su repercusión en las reformas de los bancos centrales); y más adelante, los trabajos de Barro y Gordon de 1983. A este conjunto de desarrollos se les conoció, al interior de la economía estándar, con el nombre de la inconsistencia dinámica de la política monetaria. En pocas palabras, ellos plantean que un manejo discrecional de la política monetaria (promoción de políticas de empleo o políticas para financiar el déficit presupuestal) genera inflación en el corto plazo y para disminuir o evitar este sesgo inflacionario es necesario delegar en un banco central el manejo de la política monetaria que “tenga la libertad de decidir sobre ella y que se preocupe única o primordialmente por la estabilidad de precios.” (Cukierman, 1997).

<sup>8</sup> “(los) grandes nombres de la disciplina económica mantuvieron un cierto consenso sobre los efectos degenerativos” que sobre la actividad económica tendría la inflación.” (Neiburg, 2008)



problema cuyo tratamiento debe ser priorizado por las políticas económicas (Neiburg, 2008). Es por eso que en el artículo 373, se le otorgó al Banco la función de proteger la capacidad adquisitiva de la moneda y, además, se restringió la emisión primaria como fuente de financiación del gobierno: “El Estado, por intermedio del Banco de la República, velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda. El Banco no podrá establecer cupos de crédito, ni otorgar garantías a favor de particulares, salvo cuando se trate de intermediación de crédito externo para su colocación por medio de los establecimientos de crédito, o de apoyos transitorios de liquidez para los mismos. Las operaciones de financiamiento a favor del Estado requerirán la aprobación unánime de la junta directiva, a menos que se trate de operaciones de mercado abierto. El legislador, en ningún caso, podrá ordenar cupos de crédito a favor del Estado o de los particulares.” (Constitución Política de Colombia 1991, 2011, pág. 123). Para los constituyentes que elaboraron este artículo, la restricción en el acceso al crédito de emisión, llevaría al Estado a buscar fondos en el mercado financiero privado, lo que induciría a una racionalización en el gasto público con efectos positivos sobre las finanzas del estado y, por tanto, para la estabilidad monetaria.

Considerando la importancia de esta reforma al comprometer la regulación de la circulación monetaria, el crédito público, los mecanismos para garantizar solvencia en el sector financiero privado, entre otros asuntos macroeconómicos fundamentales, sorprende el nivel de *consenso* que al parecer se logró en el debate de la Asamblea Constituyente. Como lo veremos en el desarrollo de este capítulo, este *consenso* se instaló como parte del clima que acompañó los debates de la Comisión, siendo de este modo difundido por distintos medios de comunicación y, también, reflejándose en las memorias<sup>9</sup> de la misma, donde es fácil evidenciar que la mayor parte de posiciones fueron convergentes y, en aquellas donde hubo discusión, las posturas no fueron contrarias a los criterios básicos de reforma de la Banca Central que hemos expuesto: autonomía, independencia y estabilidad en los precios.

---

<sup>9</sup> En la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República reposan los documentos impresos, audios y videos de las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

Esa fue precisamente la percepción, veinte años después, de uno de los delegatarios de la Asamblea Constituyente, Carlos Ossa Escobar<sup>10</sup>, quien fuera representante por la Alianza democrática M-19<sup>11</sup> y a quien tuvimos la oportunidad de entrevistar:

“¿por qué las distintas fuerzas políticas representadas en la Asamblea Constituyente y la Comisión Quinta de asuntos económicos, lograron de una forma relativamente fácil ponerse de acuerdo sobre la Autonomía del Banco de la República?, yo creo que explica este proceso, una percepción de todos los sectores políticos alrededor de la necesidad de disminuir el poder del ejecutivo. Antes de la Constituyente sobre todo en los asuntos económicos, el poder del presidente era muy grande. Como le decía había una tendencia a disminuir el poder presidencial y darle más protagonismo, si se quiere o mayor poder de decisión al congreso” (2013)

De manera que, esta representación de consenso como el escenario que rodeó la reforma se fue tornando parte del sentido común de los economistas del “establishment”, tal como se muestra en una ponencia presentada por Gerardo Hernández Correa, secretario de la Junta Directiva del Banco de la República, en la Conferencia Internacional sobre Banca Central en América Latina celebrada en Bogotá en febrero de 1996, quien haciendo referencia a este tema dice: “no deja de resultar paradójico que constituyentes de tan diversas tendencias como los que participaron en la Asamblea Constituyente pudieran ponerse de acuerdo sobre un tema tan delicado como éste. Tal vez la explicación no sólo se encuentre en la abundante evidencia empírica que han encontrado los economistas de las bondades de un banco central independiente, sino también en el deseo de recortar el acentuado régimen presidencialista vigente en el país desde 1886 y reforzado en 1968.” (Hernández Correa, 1997, pág. 85).

---

<sup>10</sup> Economista de la Universidad de Los Andes, con master en Economía Agraria de la Universidad Católica de Chile y Administración Pública de la Universidad de Harvard. Fue viceministro de Agricultura durante la administración Turbay. Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) entre 1982 y 1986. Y durante el gobierno de Virgilio Barco, fue director del Incora y consejero presidencial para la paz, cargo que le permitió acercarse al M-19. (De los constituyentes encargados de la ponencia de Banca Central, fue el único que accedió a dar la entrevista).

<sup>11</sup> Este fue el movimiento político al que confluyeron los integrantes del recién desmovilizado grupo guerrillero, M-19, con quien el Gobierno había desarrollado un proceso de negociación que, o a la negociación con otros tres grupos alzados en armas, determinaron la apertura de un nuevo proceso Constituyente.

En este sentido, la explicación que sobre este consenso ofrece tanto Carlos Ossa como la ponencia de Gerardo Hernández, enfatizando en la necesidad de disminuir y neutralizar el poder del presidente (y, a través de éste, de sectores particulares) sobre los asuntos monetarios, implica inscribir la racionalidad y las posiciones de los participantes del debate constitucional (tanto delegados como agentes externos) exclusivamente en la tradicional tensión entre el poder ejecutivo y legislativo. Si bien esta es una tensión no carente de interés, puede resultar una explicación estrecha para dar cuenta del alcance y las implicaciones de la reforma a la banca central.

Es por eso que, a lo largo de este capítulo, hemos querido, en primera instancia, contraponer una explicación alternativa y analizar hasta qué punto es posible dar cuenta de un “consenso”, como lo hicieron los economistas del “establishment”, o es más indicado plantear un proceso de convergencia de distintos actores y argumentos sobre un dispositivo como la institucionalidad del Banco de la República, en medio de lo que significó para el país el proceso político de la Asamblea Constituyente. Esto implica, primero, identificar qué grupos y/o partidos intervinieron y cuáles fueron las principales discusiones que suscitó la reforma, develando, de este modo, el tipo de régimen y regulación que se habilitó. Y segundo, analizar los argumentos de los que se hizo uso para justificar la reforma, indagando sobre aquellos saberes que concurrieron en el debate e hicieron posible la creación de esta institucionalidad monetaria. De este modo, ampliaremos la mirada, y traeremos al análisis otro tipo de consideraciones sustanciales, que nos permitan develar el rol esencial que va a jugar la reforma a la banca central en la reorientación global del modelo económico.

Establecer las implicaciones que tuvo esta reforma en la institucionalidad monetaria requiere de una comprensión sobre la moneda distinta a aquella -muy difundida por los economistas del “establishment”- en la cual la moneda es un elemento exógeno del sistema económico, que actúa como un instrumento facilitador de los intercambios y a la que se le atribuyen las funciones de medio de cambio, unidad de cuenta y depósito de valor. Ya que bajo esta visión, el Banco Central es presentado como una institución – exógena también- que ante las fallas de los mercados su misión se limita a garantizar el cumplimiento de la estabilidad monetaria (Perry Rubio, 1997).

Para construir un análisis profundo sobre este cambio institucional, tomamos en consideración los aportes que sobre la moneda ha realizado la escuela francesa de la regulación<sup>12</sup>(EFR), que más allá de pensar esta concepción instrumental de la moneda, incorpora y articula en su comprensión dimensiones de orden simbólico, político y económico y, a través de ello, pone en juego una visión heterodoxa de la moneda, donde el fenómeno monetario es pensado como la objetivación de relaciones sociales en cuanto “hecho social total” (Théret, 2015) (Marques Pereira, 2011). En otras palabras, desde esta perspectiva, la moneda es pensada como un tipo de relación social estructurada, en la cual se ponen en relación individuos y entidades colectivas y, además, ésta asume distintas formas ya sea como “símbolos (unidad de cuenta, sello, firma), objetos (medios de pago, monedas, billetes, escrituras) y reglas (de cuenta, de pago, de emisión, de cambio)” (Théret, 2013, pág. 37). De modo que, para la EFR el Banco Central es la expresión de la institucionalidad monetaria, y es a través de este que se objetiva la confianza jerárquica, o sea, el conjunto de reglas colectivas que definen un determinado orden monetario, esto es, una regulación de los conflictos con respecto a la emisión y a la distribución de los medios de pago. Precisamente, es bajo esta perspectiva que nos proponemos abordar el análisis que sigue.

## **1.2. El prelude de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991: La crisis del régimen y la necesidad de un pacto político.**

La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 representó una de las más importantes transformaciones en las estructuras estatales, institucionales y políticas de Colombia en las últimas décadas. En este sentido, la reforma de la Banca Central se debe comprender, no sólo desde su particularidad, sino también como parte de lo que significó este hecho para la sociedad colombiana.

---

<sup>12</sup> Particularmente hacemos referencia a las obras de los siguientes autores: Aglietta y Orléan con “La violencia de la moneda”(1982), “La moneda soberana” (1998), “La moneda: entre la violencia y la confianza (2002) y Bruno Théret con “La moneda develada por sus crisis” (2013), “Las dimensiones éticas y monetarias de la gran crisis financiera de la globalización neoliberal” (2011), “El trípode de la moneda: deuda, soberanía y confianza” (2015) y “El régimen dominante de las ideas monetarias y financieras desde 1970 : del keynesianismo al neoliberalismo” (2011).

El ambiente previo a la Asamblea estuvo permeado por la necesidad de ampliar los canales institucionales para la participación política, siendo un reclamo histórico de diversas fuerzas sociales y políticas que no se sentían representadas en las instituciones estatales, y, además, estuvo ligado a la dinámica de agudización de los conflictos transversales propios de la sociedad colombiana. A finales de los ochenta, tales conflictos, asociados, principalmente, a la crisis del régimen político, al crecimiento del narcotráfico y al incremento del conflicto armado (Misas, 2002) -como veremos más adelante- contribuyeron a la configuración de una profunda crisis social y política que provocó el desbordamiento de la capacidad del Estado para hacer frente y regular con éxito distintas problemáticas en ascenso.

En primer lugar, el Estado colombiano sufrió una profunda erosión de su legitimidad como resultado, por un lado, de la instauración del Frente Nacional<sup>13</sup>, un régimen de democracia restringida a través del cual habían gobernado alternadamente, durante 16 años, el partido conservador y liberal, anulando las posibilidades de participación política de otros grupos distintos al bipartidismo y, por otro, de la utilización permanente por parte de cada presidente de turno (desde 1949) de la figura del Estado de Sitio<sup>14</sup>, un régimen de excepción legal que le otorgó competencias especiales y un poder sin límites al gobierno nacional central (García Villegas, 2001).

En segundo lugar, la problemática asociada al ascenso económico del narcotráfico, desencadenó una mayor influencia de estos dineros en distintos sectores de la sociedad y en diferentes niveles del Estado y la economía, creando paulatinamente vínculos y relaciones de poder alrededor de los carteles de exportación ilegal de droga, con una capacidad tal, que incluso llegaron a enfrentarse al Estado colombiano, después de que éste firmara, en 1982, un tratado de extradición con los Estados Unidos.

Por último, los ochenta fueron años de incremento en el número de casos de violación de derechos humanos y en la intensificación del conflicto armado, con presencia de

---

<sup>13</sup>El Frente Nacional fue una alianza política entre el partido liberal y el partido conservador durante el periodo de 1958 a 1974; en el cual hubo alternancia en los gobiernos y distribución de cargos entre los dos partidos. Fue un periodo en el cual el régimen excluyó a otras fuerzas y grupos sociales de la participación política.

<sup>14</sup> A través del artículo 121 de la Constitución de 1886, se reglamentó el Estado de sitio, en este se dieron facultades extraordinarias al gobierno para mantener el orden público en el caso de guerra exterior o de conmoción interior (García Villegas, 2001).

grupos guerrilleros en todas las regiones y con la emergencia de estructuras paramilitares, cuya promoción y auspicio estuvo vinculada, en la mayoría de casos, con fuerzas del Estado y élites políticas y económicas regionales aliadas al narcotráfico (Cepeda & Rojas, 2013).

Justamente, para frenar el incremento del conflicto armado, en varias oportunidades, los gobiernos de Betancur y Barco intentaron acercarse a las guerrillas con el propósito de instalar negociaciones para poner fin a las confrontaciones armadas. Fue en 1989, cuando finalmente se logró llegar a acuerdos con algunos grupos guerrilleros como el M-19, una facción parcial del EPL y el grupo indígena Quintín Lame, con los cuales se pactó la dejación de armas y la incorporación a la vida política. Sin embargo, la tensión no terminó allí, el asesinato de tres candidatos presidenciales: Luis Carlos Galán del Nuevo Liberalismo (agosto de 1989), Bernardo Jaramillo de la Unión Patriótica<sup>15</sup> (marzo de 1990) y Carlos Pizarro del M-19 (abril de 1990), quien había sido uno de los principales dirigentes de este grupo guerrillero<sup>16</sup>, acrecentó el clima de la crisis política que ya vivía el país. Sumado a lo anterior, los dos grupos guerrilleros más grandes del país<sup>17</sup>, las FARC y el ELN<sup>18</sup>, ante el asesinato de los candidatos presidenciales y el exterminio sistemático de los dirigentes de la Unión Patriótica, decidieron apartarse de este proceso de negociación al considerar que no existían garantías para su participación.

Unos meses después, en el marco de estos procesos de diálogo con las guerrillas, la reforma constitucional fue posible gracias a la iniciativa conocida como la *séptima papeleta*<sup>19</sup>. Esta iniciativa consistió en depositar un voto adicional<sup>20</sup> en las elecciones

---

<sup>15</sup>La creación en 1984 de la Unión Patriótica fue resultado de los acuerdos de paz entre la guerrilla de las Farc y el gobierno de Belisario Betancur, que fueron conocidos como los Acuerdos de la Uribe. En ese momento se pensaba como fórmula para que el grupo guerrillero optara por una salida política al conflicto armado.

<sup>16</sup>El M-19 decide desmovilizarse el 10 de enero de 1989 y finalmente entrega las armas el 8 de marzo de 1990.

<sup>17</sup>En esos años estos grupos guerrilleros estuvieron articulados a la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar creada en 1987 con el propósito de coordinar acciones conjuntas.

<sup>18</sup>El debate de participar o no en la Asamblea Constituyente generó una fractura al interior del ELN, que produjo la conformación de la disidencia conocida bajo el nombre de la Corriente de Renovación Socialista, la cual en 1994 negociaría con el presidente Gaviria la incorporación a la vida política.

<sup>19</sup>Sobre el origen de esta iniciativa hay dos versiones, para algunos –que es la versión oficial y más difundida–, la Séptima Papeleta surgió espontáneamente en el seno de grupo de estudiantes de universidades privadas que se hizo llamar “Todavía Podemos Salvar a Colombia”.-quienes movilizados por el asesinato de Luis Carlos Galán en 1989 y muy cercanos al partido liberal- deciden promover esta iniciativa. Para otros, esta iniciativa fue un movimiento inducido por el gobierno.

<sup>20</sup>Ese día los electores además de votar por 6 representaciones, podían hacer una séptima votación a favor o en contra de la Asamblea Constituyente.

legislativas y municipales del 11 de marzo de 1990, permitiendo que los votantes se pronunciaran a favor o en contra de una Asamblea Constituyente.

El resultado de la consulta arrojó poco más de dos millones de papeletas a favor de la propuesta, razón por la cual la Corte Suprema aprobó la iniciativa popular y le ordenó al entonces Presidente, Virgilio Barco, incluir en las elecciones presidenciales del 27 de mayo de ese año, una votación en la que se consultaba oficialmente si se quería convocar a una Asamblea Constituyente. En estas elecciones, además de quedar electo como presidente Cesar Gaviria, el 89% de los electores votaron a favor del llamado a una Asamblea Constituyente.

Por lo cual, en 1990, el Presidente Gaviria, con el ánimo de implementar la reforma constitucional, pero estableciéndole unos claros límites a su alcance, decidió hacer un acuerdo político con los jefes de los partidos que habían obtenido la mayoría de votaciones en las últimas dos elecciones (Salvación Nacional, Partido Social Conservador y Alianza Democrática M-19) (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, 1990); este acuerdo quedó refrendado con el decreto 1926 de 1990, donde se estableció un temario claramente acotado, un periodo para las sesiones, un número de delegados a participar y, también, la fecha para convocar a la elección de los miembros de la Asamblea.

El contenido de este decreto fue rechazado por distintas fuerzas políticas y movimientos sociales (Hernández M. , 1998) que no estuvieron de acuerdo en llevar a cabo unas elecciones apresuradas para la conformación de la Asamblea, ya que serían, con esta, tres procesos electorales en menos de un año; y además, presionaron porque este proceso fuera más participativo y popular. Estas muestras de inconformismo, provocaron que la Corte Suprema revisara el decreto y se pronunciara al respecto, declarando inexecutable aquellos artículos que limitaban el poder de la Asamblea Constituyente para tratar temáticas más allá de los límites que establecía el decreto presidencial (Sentencia 138, 1990).

Finalmente, las elecciones se llevaron a cabo el 9 de diciembre, pero resultaron desacreditadas con dos hechos: un 73% de abstencionismo (Novoa García, 2011) y, la

orden por parte del Gobierno Gaviria de bombardear -el mismo día de las elecciones- el centro de operaciones del comando central de las Farc, llamado Casa Verde<sup>21</sup> (Hernández M. , 1998). Este hecho cerró la posibilidad a las FARC de participar en la Asamblea Constituyente y, con ello, de incorporarse a la política, lo que abrió un nuevo ciclo de guerra que duraría casi una década hasta la apertura de un nuevo proceso de negociación en 1998.

Por consiguiente, el debate sobre la necesidad de una nueva constitución, que reemplazara la vieja constitución de 1986, y la emergencia de una Asamblea Nacional Constituyente en 1991, fueron consecuencias tanto de un particular clima de crisis de legitimidad y capacidad de regulación de régimen político existente, como del ascenso progresivo de las demandas de distintos sectores organizados por mayor participación en las decisiones del Estado.

La importancia y el significado de este cambio constitucional se pueden rastrear mediante un ejercicio simple pero relevador, que consiste en comparar los principios fundantes de ambas constituciones. Para el caso de la Constitución de 1991, estos principios se encuentran en el preámbulo y en el artículo 1. donde se señala que:

“El Pueblo de Colombia en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana ...” [y en el primer artículo donde se define que] “Colombia es un estado social de derecho...” (Constitución Política de Colombia 1991, pág. 1).

---

<sup>21</sup>Casa Verde está ubicado en el sur occidente de Colombia, allí funcionada el comando central de las Farc y se habían realizado conversaciones con los gobiernos en los últimos 10 años.



Es así como mediante estas palabras se proclamó al pueblo como el soberano y la nación se instituyó como un Estado social y democrático de derecho a partir del cual derivó todo el ordenamiento constitucional. En contraste con lo anterior, en la Constitución de 1886, los principios presentes en el preámbulo dieron cuenta de otro tipo de ordenamiento: “En nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad, [y más adelante continuaba] Y con el fin de afianzar la unidad nacional y asegurar los bienes de la justicia, la libertad y la paz” (La Constitución Política de la República Colombia, 1886). Aquí se expresó una supremacía religiosa en la organización del Estado, que además estuvo caracterizada –según Melo- por: “la centralización radical del poder público, el fortalecimiento de los poderes del ejecutivo, el apoyo a la Iglesia católica y la utilización de la religión como fuerza educativa y de control social” (1989). En consecuencia, después de casi un siglo en que rigió la Constitución de 1886, incluir la concepción del Estado Social de Derecho dentro de los principios constitucionales, ad portas de terminar el siglo XX, fue un avance gigantesco en lo que respecta al marco jurídico colombiano.

Fue así como, este cambio constitucional, que inauguró la década de los noventa, representó para el país la posibilidad de alcanzar el pacto político con distintos sectores de la sociedad hasta la fecha relegados, dicho de otra manera, esta reforma edificaría una nueva institucionalidad y la promesa de refundar el orden político y social en el país. Por esta razón, distintos sectores políticos y sociales –principalmente los que históricamente habían estado excluidos- priorizaron su participación al interior de la Asamblea en aquellos debates, propuestas y mecanismos que contribuyeran a la apertura política y a garantizar el ejercicio del Estado Social de Derecho.

### **1.3. La Constitución de 1991: concurrencia de saberes e intereses.**

El 5 de febrero de 1991 se instaló la Asamblea Nacional Constituyente con la participación de 74 delegados de distintos partidos y movimientos políticos<sup>22</sup>. En el

---

<sup>22</sup> Las principales fuerzas políticas que estuvieron representadas fueron el Partido Liberal con 25 delegados, seguido por el M-19 con 19 y El Movimiento de Salvación Nacional (una disidencia al partido Conservador) con 11 escaños. Otros grupos con menos participación fueron: el Partido Conservador, el movimiento Unión Cristiana, la Unión

discurso inaugural el Presidente Gaviria planteó los tres grandes retos que deberían guiar este nuevo proceso constitucional: primero, la búsqueda de la paz, siendo esta Asamblea producto de las negociaciones e instituyéndose en uno de los compromisos adquiridos con las guerrillas desmovilizadas; segundo, la ampliación de los canales de participación política, a través de los cuales se reconstruiría la legitimidad del Estado con la inclusión de otros grupos fuera de los partidos tradicionales, buscando, además, una mayor incidencia directa de los ciudadanos. Y por último, la necesidad de ampliar y garantizar los derechos básicos del conjunto de la población, como salud y educación.

El funcionamiento de la Asamblea se organizó en cinco comisiones: la primera se encargó de los principios, derechos y la reforma constitucional; la segunda trabajó sobre la autonomía regional; la tercera trató las reformas al Gobierno y al Congreso; la cuarta se orientó hacia la administración de justicia y Ministerio Público y, finalmente, la comisión quinta fue la encargada de los temas económicos, sociales y ecológicos, incluido el de la reforma de la Banca Central. (Banco de la República, s/f).

Las comisiones fueron permanentes y trabajaron hasta el 15 de mayo, después, la discusión se hizo en sesiones de plenaria. Al interior de las comisiones, además de estudiar los proyectos presentados, el Presidente de cada comisión designó a sus delegatarios para la elaboración de ponencias, cuyo contenido debía incluir la exposición de motivos, los elementos más importantes de las iniciativas que tuvieron en consideración y el articulado respectivo. Estas, luego de ser estudiadas, discutidas y aprobadas en la instancia de Comisión, fueron llevadas a plenaria de Asamblea para su aprobación definitiva (Constituyente, s.f). El documento final de la Constitución (con base en las ponencias elaboradas por cada una de las comisiones y después de ser revisado por la comisión codificadora) fue votado en dos sesiones plenarias, la aprobación se dio con el voto de la mayoría de sus miembros, tal como estaba

---

Patriótica y los movimientos indígenas ONIC y AICO. También, participaron representantes de los grupos guerrilleros Ejército Popular de Liberación, el partido Revolucionario de los Trabajadores y el Quintín Lame, estos últimos sin voto. (Banco de la República, s/f)

establecido en el reglamento de la Asamblea. El resultado fue un texto de 380 artículos y 60 normas transitorias<sup>23</sup>.

Durante la apertura del debate en la Asamblea, el equipo del gobierno de Gaviria, que se mostró frente a la opinión pública como un grupo de técnicos “políticamente neutrales”, preparó un proyecto de acto reformativo de la Constitución Política<sup>24</sup>, en el cual, a su juicio, se recogían las principales propuestas presentadas por los distintos sectores en consultas previas. No fue una pretensión del Gobierno hacer grandes modificaciones en el ordenamiento jurídico del país. De hecho, algunos autores (Estrada Álvarez, 2005; Jiménez, 2006) señalan que el principal interés del Gobierno -en este documento y en el proceso mismo de la Asamblea- fue legitimar y consolidar la institucionalidad de un nuevo modo de regulación económica, fundado en lo que se conoció como el paradigma neoliberal.

Aunque sería osado afirmar que la Constitución del 91 instauró el neoliberalismo en Colombia, si podemos decir que muchos de sus fundamentos fueron incluidos y permitieron que el proceso de apertura económica, los procesos de privatización y desregulación de actividades económicas y de prestación de servicios públicos se consolidaran, como muy bien lo plantea Novoa: “La nueva Constitución consagraba elementos esenciales para apoyar el nuevo modelo de desarrollo; eleva a norma constitucional la apertura económica e integración regional (arts. 226-227), la creación de zonas de libre comercio (art. 333), el manejo monetario, esencial en la estrategia neoliberal, se deja en cabeza del Banco de la República (art. 371 y ss), se consagra la privatización (art. 48, 336, 355, 365) se refuerzan las potestades presidenciales (art. 189, respecto de los estados de excepción, la planeación económica, la decisión sobre gasto público)” (Novoa Torres, 2005, pág. 354)

---

<sup>23</sup> A manera de resumen, podemos decir que con la Constitución de 1991 se produjeron reformas en diferentes campos, entre las más significativas se destacan en materia de derechos la promulgación de la libertad de cultos, la consagración de Colombia como Estado Social de derecho y la creación de la acción de tutela como mecanismo jurídico para garantizar los derechos de los ciudadanos; en materia de participación se garantizó el respeto y reconocimiento a los grupos indígenas y a la población afrodescendiente y se propuso la elección de gobernadores; a nivel institucional se creó la Fiscalía general de la Nación, la Corte Constitucional, la Defensoría del Pueblo, se recuperó la figura de Vice presidente, se consolidó la descentralización administrativa de municipios y gobernaciones y se reglamentaron los estados de excepción. Por último, en materia económica, la reforma de la Banca Central –que constituye el eje de nuestra investigación- fue uno de los cambios más importantes que a nivel constitucional se desarrolló.

<sup>24</sup> Carolina Jiménez afirma que todo el proceso constitucional fue orientado por el ejecutivo y que “en consecuencia, la Carta Política del 91 condensó a la larga el 90% de las propuestas del proyecto gubernamental” (2006)

De este modo, se puede apreciar en el texto constitucional la concurrencia de dos grupos de intereses, por un lado, un conjunto de grupos y sectores sociales –excluidos del régimen político- que vieron en la Asamblea Constituyente la posibilidad de construir un pacto político y para los cuales era fundamental transformar el marco jurídico vigente y avanzar en la consagración de Colombia como “un Estado social de derecho”. Y por otro, el gobierno, los intereses corporativos y un grupo de economistas, interesados en incluir a nivel constitucional una regulación económica basada en los fundamentos del proyecto neoliberal. No obstante, a pesar de lo disimiles de estos intereses, la Asamblea no fue un espacio donde se hizo explícita esta contradicción.

Los aportes de Bourdieu sobre el funcionamiento del campo jurídico nos ayudan a comprender el alcance que tuvo la Constitución que, además de ser un texto jurídico caracterizado según su artículo 4 por ser la “norma de normas”<sup>25</sup>, objetivó la concurrencia de estas dos fuerzas que en el escenario de la Asamblea Constituyente participaron por la definición de un orden constitucional y político y por el “derecho de decir el derecho” (Bourdieu, 2000).

Según Bourdieu, el funcionamiento del campo jurídico, esto es, el lugar donde se producen las prácticas y discursos jurídicos, está determinado primero por las fuerzas o conflictos que lo estructuran y segundo, por los textos jurídicos que lo delimitan. En este caso, el escenario de la Asamblea Constituyente operó como un proceso de transformación en el campo jurídico, donde los distintos sectores y grupos disputaron el monopolio para decir qué es el derecho, lo cual se reveló a lo largo de los debates con la intervención de distintos actores, que según la posición de poder que ocupasen y sus conexiones con el campo político, económico o científico compitieron por ser reconocidos como autoridad para definir el marco jurídico (Bourdieu, 2000).

Esto se puede mostrar analizando la composición de las fuerzas políticas al interior de cada una de las comisiones (ver tabla 1.). Mientras en la comisión primera, donde se

---

<sup>25</sup> El artículo 4 completo señala: “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales” (Presidencia de la República de Colombia, Constitución Política de Colombia, 2011)

discutieron los proyectos concernientes a la democracia participativa y se promovió la creación de mecanismos participativos como: el plebiscito, el referéndum, la consulta popular y la revocatoria del mandato, entre otros, hubo representación de 8 de las 11 fuerzas políticas que participaron en la Asamblea Constituyente. En la comisión quinta, donde se trataron los temas de presupuesto, planeación y régimen de banca central, sólo participaron 4 fuerzas políticas, de las cuales tres representaron a los partidos tradicionales, siendo la fuerza mayoritaria el partido del gobierno, es decir, del partido liberal.

**Tabla 1. Distribución de constituyentes según partido y movimiento político.**

Partidos y Movimientos políticos	Total	Comisión 1	Comisión 2	Comisión 3	Comisión 4	Comisión 5
Liberal	25	3	7	4	3	8
Alianza Democrática M-19	19	5	3	5	2	4
Movimiento de Salvación Nacional	11	3	2	2	1	3
Conservador	9	2	1	2	1	3
Movimiento Unión Cristiana	2	1		1		
Revolucionario de los trabajadores (Sin voto)	2	1		1		
Unión Patriótica	2	1		1		
Autoridades Indígenas de Colombia (AICO)	1		1			
Ejército Popular de Liberación (Sin voto)	1				1	
Grupo guerrillero Quintín Lame (Sin voto)	1			1		
Organización Nacional Indígena (ONIC)	1	1				

Fuente: Elaboración propia

La concurrencia y tensión entre estas fuerzas<sup>26</sup> quedó expresada al interior del documento constitucional, a través de dos bloques de artículos: uno que avanzó hacia el fortalecimiento institucional de la ciudadanía, la garantía de los derechos<sup>27</sup> y la

<sup>26</sup> Para Novoa Torres esta tensión es definida en términos de “democracia/eficiencia” (2005)

<sup>27</sup> Uno de los ejes centrales de esta Constitución fue el avance en materia de derechos, siendo además una innovación de gran importancia para la jurisprudencia latinoamericana. No sólo se consagraron los derechos de primera generación (civiles y políticos) sino los de tercera generación (económicos social y culturales) llegando a incluirse los derechos colectivos y del medio ambiente.

participación política, y otro relacionado con los asuntos económicos y las necesidades del proceso de modernización de la economía -denominación dada por el equipo del gobierno de Gaviria a un proceso, que había sido impulsado en años anteriores, fundamentado, principalmente, en el marco de las reformas inspiradas en el Consenso de Washington (promover la libre competencia, privatizar los servicios sociales, limitar la intervención del Estado, reducir la inflación, flexibilizar las condiciones de trabajo, independizar las decisiones del Banco de la República, entre otros). Además, esta tensión se tornó más evidente en los años siguientes, cuando la Corte Constitucional (institución jurídica creada en la Constitución de 1991) tomó decisiones y emitió fallos relacionados con las normas regulatorias de los artículos estipulados en la Constitución, entrando en juego, de esta manera, la segunda determinación del funcionamiento del campo jurídico –según el concepto de Bourdieu-, referida a “las obras jurídicas que delimitan en cada momento el espacio de lo posible y, por consiguiente, el universo de soluciones propiamente jurídicas” (Bourdieu, 2000, pág. 168).

#### **1.4. Los debates de la Comisión Quinta: la Soberanía, la Autonomía e Independencia y la Emisión.**

Luego de mostrar los distintos intereses y lógicas que confluyeron en la Asamblea Constituyente, en lo siguiente nos centramos en la Reforma de la Banca Central, uno de los asuntos económicos más importante tratado por los constituyentes. Su debate fue organizado en la Comisión Quinta de Asuntos Económicos con la presentación de una ponencia que incluyó la exposición de motivos y el articulado correspondiente. Este documento fue elaborado por un grupo de delegatarios<sup>28</sup> que, después de hacer las respectivas consultas a los funcionarios del gobierno, principalmente, a los del Banco de la República<sup>29</sup> -que no sólo fueron consultados sino que al parecer condujeron este debate mediante el lobby que hicieron en lugares extra-asamblea-

---

<sup>28</sup>Los delegatarios que elaboraron esta ponencia fueron: Carlos Ossa, Rodrigo Lloreda, Carlos Lemos, Oscar Hoyos, Antonio Yepes y Rafael Ignacio Molina.

<sup>29</sup> Durante la presentación de la ponencia sobre Banca Central ante la Comisión Quinta, de la sesión del 2 de mayo de 1991, uno de los ponentes, el delegatario Rafael Ignacio Molina, afirma que para llegar a un texto consensuado fue necesario, en algunos temas, consultar con fuentes del gobierno y del Banco de la República (Presidencia de la República, 1991). Entre tanto, Jiménez hace una referencia a un documento de Perry, en la cual se afirma que el Banco invitó a los miembros de la Comisión a “finos desayunos y almuerzos, servidos en los salones del Banco, (...) para escuchar la explicación y justificación de esta importante propuesta” (cita tomada de Perry (1995)) (2006).

incorporaron los consensos y los ajustes a la propuesta inicial del gobierno. Para los propósitos de esta investigación, analizamos las memorias existentes sobre las discusiones de la Comisión, y particularmente, nos centramos en tres debates que consideramos relevantes para nuestro propósito: el primero, referido a la entidad responsable de la soberanía sobre la moneda; el segundo, relacionado con la necesidad de constituir una entidad independiente y autónoma para la conducción de la política monetaria y finalmente, el tercero referido a la restricción de la emisión primaria.

#### ***1.4.1. Soberanía***

Los miembros de la Comisión fueron unánimes al reconocer en el Congreso la entidad depositaria de la soberanía sobre la moneda (desde 1963, con la creación de la Junta Monetaria, había recaído en el gobierno la responsabilidad del manejo soberano sobre la moneda). Específicamente, en la exposición de motivos de la ponencia se determinó que la soberanía sobre la moneda debía corresponder al Estado y, particularmente, debía estar en manos de dos órganos: el Congreso de la República y el Banco Central. Al primero, se le debería “devolver” “su capacidad para actuar como depositario de la soberanía monetaria del Estado” siendo el encargado de establecer los principios y disposiciones generales. Y al segundo (Banco Central) se le otorgaría una “naturaleza especial” en la ejecución del manejo monetario según los criterios de independencia y autonomía, es decir, desconectado del circuito del Tesoro y sin posibilidad de ser instrumento del manejo fiscal (Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente, 1991). En la presentación y debate de la ponencia, el delegado por el Movimiento de Salvación Nacional (disidencia del tradicional partido Conservador), el ingeniero civil antioqueño, Rafael Ignacio Molina, ratificó este propósito: “llegamos a la conclusión de que (...) no permitimos que ningún Presidente de la República tenga un manejo total del Banco de la República (...) el Congreso (...) debe tener siempre la soberanía monetaria y el banco ser su ejecutor” (Presidencia de la República, 1991, pág. 11).

La aceptación que en el Congreso y no en el gobierno estaba el ejercicio de la soberanía sobre la moneda –tal como lo mencionamos al inicio- fue resultado: primero, del “espíritu” característico de la Asamblea Constituyente, en el cual -tomando los

principios del liberalismo político- el país estaba fundado en un Estado Social de Derecho donde la soberanía residía en el pueblo y éste la ejercía en forma directa o a través de sus representantes (en el Congreso). Y segundo, de la intención en reconstruir el vínculo político que se había desgastado con la Junta Monetaria, una institucionalidad que hasta entonces había actuado a favor de unos sectores particulares marginando de sus beneficios al resto de la población. Por estas razones, el constituyente primario tuvo la necesidad de reivindicar en la soberanía política, y particularmente, en una autoridad legítima como el Congreso, el ejercicio de la soberanía sobre la moneda (Théret, 2015) (Rodríguez Salazar, 2015).

Por otra parte, la concepción de soberanía sobre la moneda en los términos que fue definida por la Comisión: “entendida como la capacidad de toda organización política para emitir sus propias especies monetarias y regular su circulación, en tal forma que permita mantenerles el poder de compra para que la comunidad pueda realizar satisfactoriamente sus operaciones de intercambio” (Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente, 1991, pág. 31) debía quedar resguardada por una entidad que acreditará suficiente confianza para esta tarea, de este modo, junto al Congreso se definió al Banco de la República como la entidad en la que se depositaba la confianza para velar por mantener el régimen monetario.

La EFR (Aglietta & André, 1998) (Théret, 2015) reconoce tres formas de confianza en la moneda: la metódica, la jerárquica y la ética. Siendo, la confianza jerárquica la que nos permite comprender la dimensión institucional del Banco Central: “Hay confianza jerárquica cuando una moneda es aceptada porque la credibilidad de sus emisores queda garantizada por un poder colectivo, a escala de la comunidad de pago, que inspira confianza (el poder soberano o uno de sus agentes) [a lo cual se agrega que] las reglas dictadas por un banco central son respetadas no sólo porque el banco dispone de un poder represivo con fundamento jerárquico, sino también por adhesión voluntaria de al menos una parte de la comunidad de banqueros para la cual dichas reglas parecen lo suficientemente racionales como para que el sistema y sus miembros sobrevivan.” (Théret, 2011, pág. 51)



Por lo tanto, al mismo tiempo que se devolvió al Congreso –como representante legítimo de la soberanía política- la soberanía sobre la moneda, ésta se transfirió al Banco de la República, depositario de un saber autorizado en los asuntos monetarios que como entidad autónoma e independiente quedo despojada de cualquier lógica política. Lo que en últimas terminó constituyendo la soberanía de un saber sobre la moneda.

#### *1.4.2. Autonomía e Independencia*

Otro de los debates de la Comisión estuvo relacionado con la creación de un soporte institucional que le permitiera al Banco de la República cumplir con su función de garantizar la estabilidad del régimen monetario; por tanto, no sólo bastó con tener un artículo sobre su autonomía sino también fue necesario explicitar el nivel de independencia de esta entidad en el manejo de los asuntos monetarios. De este modo, en el artículo del proyecto redactado por el gobierno se estableció inicialmente que: “La ley, por iniciativa del Gobierno, determinará la composición de la Junta Directiva del Banco de la República, las calidades y el periodo de sus miembros quienes serán designados por el Presidente de la República. La Junta Directiva será presidida por el Ministerio del ramo. La Junta Directiva del Banco de la República es autoridad monetaria, cambiaria y crediticia.” (República de Colombia, 1991, pág. 110) con lo cual los temas referentes a la composición y permanencia de los miembros de la Junta Directiva quedaban bajo el arbitrio del gobierno, lo cual no convenció a la Comisión, ya que ésta consideraba relevante incluir estos puntos en el articulado de la Constitución y no dejarlos a merced del gobierno. En consecuencia, se modificó el artículo inicial, al cual se le incorporó la cantidad y el periodo que deberían durar los miembros de la Junta, además, se definió la autoridad encargada de su designación.

El tipo de independencia al que hizo mención la Comisión, refería a un Banco Central donde sus decisiones debían estar aisladas de la injerencia del gobierno o de representantes sectoriales, que –según argumentaban- impulsados por motivaciones políticas, eventualmente utilizan el manejo monetario para fines coyunturales y particulares. Precisamente, el economista, de la Alianza Democrática M-19, Carlos Ossa Escobar, ponente de la reforma, en entrevista hecha para esta investigación,

coincide en señalar que una de las principales razones que motivaron la reforma de la banca hacia un modelo de independencia, estuvo relacionada con este aspecto:

“la Junta Monetaria [la entidad que había antes de la reforma] estaba constituida exclusivamente por funcionarios del gobierno y el gobierno tenía poder de veto sobre las decisiones de carácter monetario, entonces ahí se ve claramente como los constituyentes creían necesario crear una nueva institucionalidad que permitiera el ejercicio autónomo de la política monetaria y cambiaria de parte de la junta del Banco de la Republica. [Y más adelante señala] (...)los distintos sectores económicos estaban representados a través del gobierno en la Junta Monetaria, entonces habían decisiones que claramente favorecían a un sector, los cafeteros, el sector industrial, un poco menos el sector agrícola, pero había como esa intermediación, el gobierno no representaba a los sectores en términos de una política en general” (Ossa Escobar, 2013).

Postura que coincide con la intervención de Rafael Ignacio Molina -representante del Movimiento de Salvación Nacional, un partido supuestamente contrario ideológicamente al de Ossa- quien además de reiterar estos propósitos, hizo énfasis en que los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República actuaran como lo hacen los jueces de las altas cortes, es decir, –según él- por fuera de lógicas políticas y particulares. De este modo, como señalan Aglietta y Cartelier se “legitima el banco central como una institución árbitro de la misma manera que el poder judicial” (2002), apareciendo como una entidad neutral, imparcial y objetiva. Para Molina, los miembros de esta Junta debían ser “los magistrados de la economía”<sup>30</sup>, así lo expresa en su intervención:

“Nosotros hemos considerado que la junta directiva debe estar conformada (...) por un criterio que podríamos llamar nuevo, vamos a crear unos verdaderos magistrados de la economía, es decir, tal como existe un magistrado de la Rama Jurisdiccional, lo vamos a crear, o tratamos de

---

<sup>30</sup>Esta expresión que fue acogida por otros delegados de la comisión a lo largo de las discusiones de la Comisión Quinta.

crearlo, esa es la idea.(...)hoy en día ya hay unos asesores de tiempo completo, pero ni los funcionarios o ministros que tienen las funciones de Junta Monetaria, están dedicados totalmente a este estudio de la política monetaria que es tan variable, ni una junta que sea nombrada por gremios y por entidades etc, fuera de ser inconveniente, tampoco será de dedicación exclusiva.” (Presidencia de la República, 1991, págs. 11-12)

Sin embargo, sobre este tema, el reconocido economista y representante del partido liberal, Guillermo Perry<sup>31</sup>, formuló dos preocupaciones: la primera, respecto a la autonomía en el manejo de la política monetaria, cambiaria y crediticia, planteó que podría convertirse en un obstáculo para la coordinación de las distintas políticas, afectando, de este modo, la economía en su conjunto; si bien, no hizo énfasis en la composición de los miembros de la Junta, sí subrayó la importancia de contar con participación del gobierno en la orientación del manejo monetario y alertó sobre el riesgo de tener un Banco Central con demasiada autonomía en un escenario económico, como el colombiano, donde había control de cambios, se le daba un manejo administrativo a la tasa de cambio y el mercado de capitales era insuficiente; condiciones que distaban de aquellas que tenían países como los Estados Unidos, Alemania y Suiza (los países más mencionados a la hora de mostrar los beneficios de la independencia). Y la segunda, refería al “hecho de que la ponencia dejaría a los funcionarios del banco, sin estar sometidos a la vigilancia de la Procuraduría General de la República” (Presidencia de la República, 1991, pág. 21)

Sobre el primer cuestionamiento, el ingeniero civil, Álvaro Cala, también representante del Movimiento de Salvación Nacional, le respondió diciendo que no existía riesgo de descoordinación entre políticas, dado que, en primer lugar, el Ministro de Hacienda es uno de los miembros de la Junta y, además, es quien la preside y, en segundo lugar, el Presidente de la República podía nombrar a dos de sus miembros, garantizando de este modo la articulación de las políticas. Para Cala, esta reforma era una propuesta tímida frente a la que se había hecho en otros países, donde la

---

<sup>31</sup> Estudió en la Universidad de los Andes y en el Massachusetts Institute of Technology hizo sus estudios doctorales en economía. Fue director del CEDE de la Universidad de los Andes (1972-1974) y de Fedesarrollo (1988-1989) también fue ministro de Hacienda en el gobierno de Ernesto Samper (1994 – 1996) y economista jefe para América Latina y el Caribe del Banco Mundial (1996 – 2007).

participación del gobierno en la Junta del Banco Central se había eliminado por completo. El resultado de la discusión fue la aprobación en plenaria del artículo 372, en el cual se estableció la composición de la Junta, con la participación del Ministro de Hacienda y la posibilidad que el Presidente de turno pueda renovar y nombrar dos de sus miembros, además con respecto a la coordinación se incluyó explícitamente el siguiente apartado: “Todas ellas [las funciones del Banco de la República] se ejercerán en coordinación con la política económica general.” (Constitución Política de Colombia 1991)

Con respecto a lo segundo, al organismo que debería ejercer el control y vigilancia del Banco, se aclaró que éste al no ser un organismo de carácter fiscal, ni realizar ningún tipo de gestión fiscal, no debía estar bajo la vigilancia de la Contraloría General de la Nación; pero “dada la índole peculiar de las operaciones del Banco Central, se requiere entonces un control técnico especializado y un régimen disciplinario acorde con la naturaleza de la institución. Por tanto, la inspección y vigilancia sobre el Banco, sus funcionarios y demás trabajadores, la ejercerá el presidente de la República, sin perjuicio de las funciones que correspondan a la Procuraduría General de la Nación cuando estos últimos cumplan funciones públicas” (Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente, 1991, pág. 39), así pues, la sugerencia de Perry quedó incorporada en la exposición de motivos de la Ponencia y meses después fue desarrollada en la ley 31 de 1992 (con la cual se establece la normatividad que rige al Banco) donde se reglamentó que la Procuraduría General de Nación actuaría como el organismo del Estado encargado de la vigilancia y control de los funcionarios del Banco.

La reconstrucción de esta discusión, nos permite advertir que tanto la autonomía como la independencia se presentaron bajo una retórica vaciada de contenido político. En efecto, entre los delegados de la Comisión fue difundida aquella idea, en la cual, para que la Junta Directiva tuviera un manejo autónomo de la política monetaria, sus miembros deberían estar desprovistos de cualquier vínculo político e interés particular, o sea, no podían ser representantes de sectores (agro, industria), que obviamente defendían intereses particulares, ni tampoco ser funcionarios del gobierno, que a la final tenían algún tipo de nexo con los intereses económicos. Esto en últimas,

posicionó a los economistas (a un conjunto de ellos, los que se adjudicaron la denominación de técnicos y expertos en temas monetarios) como los llamados a ocupar estos cargos; su conocimiento sobre un saber autorizado como el de la “economía” les dio el atributo de ser catalogados como “técnicos” y jerarquizarse al interior de la burocracia estatal como “economistas autorizados” con estatus de autoridad y verdad, en los términos de Roig (2016).

De esta manera, en la comprensión de la reforma del Banco de la República y en la impronta que este discurso tuvo -de aquí en adelante- en el manejo de lo monetario, es importante señalar varios aspectos. En primer lugar, la referencialidad a lo “técnico” (que en algunos momentos parece ser sinónimo de lo “neutral”) y, con ello, a una construcción discursiva sobre la moneda escindida de lo político, tal como aparece en un apartado de la ponencia: “Dicha naturaleza del Banco y, por ende, la razón de su normatividad, se justifican porque se trata de una institución que debe tener en cuenta, ante todo, el carácter eminentemente técnico y por lo demás complejo de los problemas monetarios y bancarios que debe manejar” (Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente, 1991, pág. 33). Y en segundo lugar, ese paralelismo entre el Banco Central y el poder judicial, según el cual: “las instituciones poseedoras del poder soberano en materia monetaria, al igual que en materia judicial, son organizaciones profesionalizadas –grupos activos al decir de Commons- que deben justificar su autonomía respecto de los demás poderes soberanos sobre la base meso-ética de una experiencia y una deontología que le son propias” (Théret, 2011, pág. 51), contribuyó a que se les imputará a los economistas la posesión de un saber autorizado. Todos estos son elementos que favorecieron, de una u otra forma, la invisibilización de los intereses y las lógicas inmersas que son propias a la regulación sobre lo monetario y que la EFR ha hecho un esfuerzo importante por develar (Théret, 2013) (Aglietta & André, 1998).

#### ***1.4.3. Emisión:***

Finalmente, la restricción de la emisión fue un tema que provocó gran interés por parte de los delegados. Sobre esto, todos coincidieron en señalar -a la emisión- como la principal fuente de la inflación cuando no es controlada, tal como se indicó en la ponencia: “Al prohibirse el financiamiento del acto fiscal por parte del Banco Central,

el constituyente tiene por objeto poner fin a una práctica que ha sido una de las raíces principales de proceso inflacionario” (Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente, 1991). Igualmente, en la presentación de la ponencia ante la Comisión, este fue uno de los primeros puntos planteados por el delegado Rafael Ignacio Molina:

“El meollo, entonces, Honorables Delegatarios, del problema que vamos a resumir se refiere a la emisión, al control de la emisión, ya vimos que desde 1910 se justificó esa orden perentoria Constitucional de no emitir, obviamente no se puede tener la ingenuidad de que si no se emite no hay inflación, es decir, no se puede creer que una medida totalmente antiinflacionaria sería no emitir, pero lo que sí se acepta sería lo contrario, que está demostrado que una emisión desbordada, causa de inmediato o a mediano plazo una inflación desbordada, y que la inflación sin discusión ninguna es el impuesto más caro que se pueda pagar y el más injusto que se pueda pagar en un país (...) ha sucedido históricamente(...) que todo gobierno ha empezado una organización muy lógica y muy técnica de su economía, pero que ya al terminar su periodo afloja las llaves, promueve grandes inversiones, le da un desfogue total al medio circulante, a los medios de pago y se causa una inflación y muchas veces eso se hace con carácter no técnico como debería ser, sino con carácter político.” ”  
(Presidencia de la República, 1991, págs. 6-7)

Nuevamente, es el economista, Guillermo Perry, quien plantea el debate al señalar que: “limitar el financiamiento con emisión de los déficit fiscales está muy bien orientado, es la mejor de las intenciones, (...) quienes abogan por evitar el financiamiento directo del Banco de la República al Gobierno, no se opondrían al endeudamiento externo; sin embargo el efecto de ambos tipos de crédito, es exactamente el mismo para fines monetarios. El punto es que nosotros no vamos a prohibirle al Gobierno el endeudamiento externo, quisiéramos que no lo hiciera en exceso, pero no se puede prohibir, y el financiamiento externo del déficit en toda circunstancia tiene el mismo efecto de emisión, que un préstamo directo del Banco de la República, sólo que lo quedamos debiendo” (Presidencia de la República, 1991, págs. 21-22) y añade entre las razones de no prohibir por completo la emisión primaria (los préstamos al

gobierno), primero: “porque estamos obligando a la Tesorería General de la República a crear una red de colocación de papeles, similar a la que tiene el banco, no vamos a duplicar las cosas [y] segundo lugar, porque a mi modo de ver, si solamente se puede financiar de esa manera el déficit del Gobierno, va a tener un crecimiento exponencial ....si sólo se puede financiar con crédito a altas tasas de intereses en el mercado, entonces ese déficit más el pago de los intereses en los años siguientes, llega un momento en que es exponencial” (Presidencia de la República, 1991, pág. 24)

Frente a lo cual, Ossa respondió con la siguiente intervención: “lo que nosotros creemos es que la financiación del presupuesto o el déficit a través de la emisión, es una manera tramposa de hacerlo, es una manera de esconder los costos, y eso es muy cómodo para el Gobierno porque queda muy bien con todo el mundo, y queda muy bien sobre todo cuando el funcionario público hace ese tipo de políticas, y después se retira del Gobierno, entonces después no tiene responsabilidad: puede haber un presupuesto financiado deficitario, y se puede financiar bien a través del crédito interno o a través del crédito externo, en esos dos casos la comunidad sabe dónde está el costo” (Presidencia de la República, 1991, pág. 25). Postura que fue respaldada por Carlos Rodado, ingeniero civil y economista, delegado por el Partido Conservador, al señalar que es mejor restringir la emisión para no “caer de repente en la tentación y en el pecado que han caído nuestros hermanos latinoamericanos (...) a mí me parece que esto del financiamiento del déficit, es de las cosas que han llevado a las otras naciones latinoamericanas a tasas de inflación que solamente se dieron en el mundo en las épocas de las guerras europeas” (Presidencia de la República, 1991, pág. 33)

Finalmente, la Comisión resolvió que: “Con el objeto de separar la administración del Estado de la conducción de la política monetaria, se prevé así mismo que el Banco no podrá conceder créditos a favor del Tesoro Público. Ningún gasto público o préstamo podrá financiarse con créditos directos o indirectos del Banco Central, a menos que se haya declarado el estado de emergencia económica, social y ecológica. Además no podrá adquirir documentos emitidos por el Estado, excepto en operaciones de mercado abierto” (Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente, 1991, pág. 42), y así quedo expresado en el articulado.

Así, el debate sobre la restricción a la emisión nos permite observar cómo se institucionalizó dentro de las funciones del Banco un régimen monetario (Chena, 2015) que dio forma a una regulación de la emisión a través de la deuda<sup>32</sup>, dicho en otras palabras, al prohibirse la emisión primaria por parte del Estado, se presionó para que éste accediera al mercado financiero y, por tanto, adhiriera a las reglas y la formas de pago del sector financiero, transfiriendo de este modo recursos públicos hacia este sector e incrementando la deuda del gobierno.

Para terminar, es importante subrayar que esta fue una dinámica de carácter global, precisamente Lazzarato en su análisis sobre las políticas neoliberales y su impacto en las economías europeas resalta el incremento de la deuda como una de sus principales consecuencias, donde las reformas por la independencia del Banco Central condujeron a los gobiernos a tener que “recurrir a los acreedores privados y aceptar las condiciones dictadas por los propietarios de títulos, acciones y obligaciones. Con anterioridad a su sanción [es decir, a las reformas o leyes de los Bancos Centrales], el Estado podía financiarse por medio del Banco Central sin pagar intereses, y devolvía lo prestado en correspondencia con el ingreso de recursos (...) Los intereses de la deuda constituyen la medida de la depredación que la población sufre a manos de los mercados desde hace cuarenta años” (2013, págs. 21-22).

### **1.5. La teoría económica como saber experto**

Un elemento clave en la comprensión de las reformas de la Banca Central –siguiendo a la EFR- ha sido el rol del saber económico en su legitimación, quedando así develada la dimensión simbólica de la moneda, tal como lo plantea Théret: “esta influencia directa de la teoría monetaria sobre la política monetaria y el valor de la moneda muestra que existe una relación intrínseca entre la moneda como hecho económico y social observable –objetivado en medios de pago e institucionalizado en una

---

<sup>32</sup> De igual forma que en el análisis de Chena sobre el caso de la convertibilidad argentina, se puede caracterizar (usando el esquema de Aglietta y Orleán) un sistema jerárquicamente fraccionado, es decir, que: “cumple las propiedades relacionadas con: 1) la no mediación del Banco Central en el financiamiento; 2) el objetivo de la política monetaria centrada en la lucha contra la inflación; 3) un rol preponderante de la moneda como vector de transferencia de la propiedad, y 4) el priorizar los intereses del acreedor sobre los del deudor (en este período el deudor fue fundamentalmente el Estado)” (Chena, 2015)



arquitectura organizacional- y un régimen que da forma a ideas que se refieren a lo que es y/o debe ser la moneda” (2011, pág. 513).

Precisamente, cuando se reconstruye este debate y se identifican las posiciones sobre la reforma de la Banca Central que circularon tanto en las publicaciones académicas como en las sesiones de la Comisión, llama la atención que no haya sido presentada - desde los sectores llamados progresistas o de izquierda- ninguna propuesta que fuese alternativa a los postulados de la economía estándar. En concreto, podemos afirmar que no hubo proyectos distintos de Banca Central, y por tanto la hegemonía del discurso económico estándar fue absoluta. Lo cual se vio reforzado con el hecho de que esta perspectiva, sobre la Banca Central, estuvo soportada en modelos teóricos de la economía estándar y en investigaciones empíricas que se derivaron de estos primeros, en los cuales se establecieron sistemas de medición sobre el grado de independencia, la interacción entre el gobierno y el banco y los efectos positivos que la independencia generaba en el comportamiento de la economía (Cukierman, 1997).

Ahora bien, lo anterior nos sugiere una pregunta: ¿por qué las reformas tendientes a la independencia del Banco Central cobraron tanta importancia para la teoría estándar? Según Cukierman, (1997) existieron dos hechos –desde el diagnóstico de la economía estándar– que hicieron imperante un cambio institucional para garantizar la estabilidad de precios en las economías: el primero, relacionado con el comportamiento de la inflación y la recesión (estanflación) que vivieron algunas economías centrales durante los años setenta, que se intensificó con la crisis del petróleo en 1973 y con los procesos hiperinflacionarios que sufrieron las economías de los países de Latinoamérica. Y el segundo, relativo al crecimiento vertiginoso del mercado de capitales y su internacionalización, lo que provocó, que tanto los gobiernos como los inversionistas, se dirigieran hacia mercados financieros en expansión, con buenas condiciones de acceso (estabilidad) para mantener sus rentabilidades.

Este panorama habilitó y permitió a los economistas de la escuela monetarista rechazar dos de los principales planteamientos keynesianos: primero, el postulado keynesiano según en el cual la inflación es el precio que se debe pagar por el aumento de la

demanda agregada, en otras palabras, si el objetivo de la política económica es alcanzar una tasa alta de empleo y consumo (para así aumentar la demanda agregada) la inflación que resulte es marginal con respecto a este objetivo. Y segundo, la constatación del cumplimiento de la curva de Phillips –central en el pensamiento macroeconómico keynesiano- donde se muestra la relación inversa entre inflación y desempleo, esto es, a mayor inflación menor desempleo. De este modo, economistas como Milton Friedman y Robert Lucas no sólo elaboraron supuestos teóricos para fundamentar su crítica a la teoría keynesiana, sino que, también, se valieron de las experiencias de Alemania y Japón, para mostrar como en estas economías exitosas ya se aplicaban políticas de corte monetarista, es decir, de restricción monetaria y estabilidad de precios.

En consecuencia, la orientación de la política monetaria y sus efectos inflacionarios se convirtió en un tema de disputa entre monetaristas y keynesianos, mientras que para los primeros la inflación era la mayor amenaza de una economía para los segundos era el desempleo. Sin embargo, a finales de los setentas, los monetaristas fueron los vencedores y -tanto en un plano teórico como en la política económica- sus postulados se divulgaron a nivel internacional. Precisamente, uno de sus pilares centrales fue condensado en la siguiente afirmación: “en el largo plazo el dinero es neutral y (...) ese largo plazo se acorta cuando se abusa frecuentemente de la política monetaria para alcanzar objetivos reales. Aquí el largo plazo se refiere al tiempo requerido para que las expectativas inflacionarias se ajusten y queden reflejadas en los diversos contratos nominales de los mercados laboral y financiero<sup>33</sup>” (Cukierman, 1997, pág. 104)(Cukierman, 1997).

---

<sup>33</sup> En la teoría económica estándar según el lugar que le den al dinero existen distintas corrientes: en primer lugar, encontramos la Escuela Clásica y la Teoría de los ciclos reales (RBC . Real Business Cycles) para los cuales la neutralidad del dinero se cumple en el corto plazo, esto significa, que un aumento en la oferta monetaria (vía emisión por ejemplo) no afecta las variables reales de empleo y producto. Sin embargo, existe una diferencia entre estas dos corrientes mientras para la escuela clásica el dinero es exógeno para la Teoría de Ciclos es endógeno y sirve para dar liquidez a los empresarios que quieran invertir. Por otro lado, tenemos a los monetaristas y los nuevos clásicos quienes consideran que la neutralidad del dinero se da en el corto y el largo plazo, aunque advierten que en el corto plazo se puede violar. Para ambas escuelas, las reglas monetarias evitan que la política monetaria sea un factor desestabilizador y proponen como estrategia delegar el control monetario en una institución independiente del gobierno. Finalmente, en el extremo se encuentran los keynesianos, poskeynesianos, nuevos keynesianos y austriacos quienes consideran que el dinero sí tiene efectos reales en la economía, es decir, el dinero no es neutral. (Giraldo A. , 2006).

A la par de estos desarrollos teóricos, las investigaciones empíricas (fundamentadas en estos mismos postulados) mostraron que en países con bancos centrales independientes el comportamiento de la tasa de inflación era menor y la tasa de crecimiento del PIB per-capita era igual o mayor; generalmente, estos casos “exitosos de independencia” correspondían al Bundesbank y al Banco Nacional Suizo. Ahora bien, para corroborar que la independencia de los bancos centrales estaba íntimamente relacionada con la estabilidad de precios, o por lo menos era una condición necesaria para ello, se crearon, a mediados de los ochenta, una serie de “índices estructurados de independencia” con el objetivo de confirmar estas tesis (Cukierman, 1997).

Estos planteamientos de la escuela monetarista, también llegaron a Colombia y estuvieron presentes en el debate académico sobre la reforma a la Banca Central, lo cual se ilustra, con la publicación -entre 1990 y 1991-, de varios artículos en las principales revistas del país, entre las que destacamos: la Revista Economía Colombiana, una revista de análisis económico de la Contraloría General de la República; los medios de difusión del Banco de la República, que entre los más importantes está la Revista del Banco de la República creada en 1927, donde se publica información macroeconómica y financiera y trabajos de investigación, y los Borradores de Economía en los que se publica principalmente investigaciones o documentos de trabajo del Banco. También encontramos la Revista Coyuntura Económica de Fedesarrollo, una fundación de origen privado, creada por economistas del sector empresarial y financiero que se dedica a realizar investigaciones económicas con orientación neoclásica. Finalmente, tenemos las publicaciones de las facultades de economía, principalmente la revista Desarrollo y Sociedad de la Universidad de los Andes y Cuadernos de Economía de la Universidad Nacional de Colombia.

Fue así como el debate en el recinto de la Comisión Quinta estuvo acompañado por la publicación de estudios y artículos de estas reconocidas revistas académicas, donde saberes expertos (Roig, 2016), como los producidos por economistas especializados en política monetaria, fueron movilizados para argumentar a favor o en contra de la propuesta del gobierno. De esta manera, la discusión académica también vehiculó la construcción de la legitimidad de la reforma, a tal punto que muchos de los

planteamientos empleados en estas publicaciones<sup>34</sup> fueron utilizados durante las intervenciones de los delegatarios en el debate de la Comisión Quinta. Un ejemplo de ello, se presenta en las intervenciones del economista Guillermo Perry -que hemos citado anteriormente-, quién leyó citas textuales de los artículos académicos e hizo referencia a distintos economistas y estudios<sup>35</sup>, considerados -por él- como “las voces realmente autorizadas, tanto en el país como afuera” para tratar los temas monetarios, dada su condición de “economistas y personas que han manejado las finanzas del Estado” (Presidencia de la República, 1991, pág. 18)

Justamente, una síntesis del debate en las revistas -sobre la reforma- se encuentra en el artículo del economista Antonio Hernández Gamarra<sup>36</sup>, publicado en la Revista Economía Colombiana de la Contraloría General de la República (CGR), donde resume en dos posturas la discusión: por un lado, los que están de acuerdo en que “la autoridad monetaria y crediticia estuviera integrada por aquellos funcionarios públicos responsables de los sectores cuyo crecimiento se deseaba promover [y por otro, los que prefieren que la autoridad monetaria permanezca] libre de las presiones sectoriales que pusiesen en peligro metas razonables de estabilidad” (1991, pág. 33). De esta manera, se muestra cómo se establecieron los vasos comunicantes entre el mundo académico, de “los economistas”, y el mundo de la política, de los delegatarios de la Asamblea Constituyente.

### **Reflexiones finales: ¿qué pasó con el Consenso?**

En este capítulo relatamos los hechos más destacados que confluyeron en la Asamblea Nacional Constituyente, un escenario político en el cual participaron grupos con ideologías e intereses disímiles y en algunos casos contrarios. Si quisiéramos tener una visión global de la Asamblea, podríamos afirmar que las distintas expresiones políticas

---

<sup>34</sup> Lauchlin Currie, economista canadiense, que fuera asesor del gobierno de Roosevelt en los Estados Unidos, y reconocido por su papel en la Misión del Banco Mundial a Colombia que se realizó 1949. En edición de abril de 1991 de la Revista Economía Colombiana, publicó un artículo titulado “Un marco para la formulación de Políticas monetarias” donde expone, fundamentado en la economía estándar, que sólo es posible la coordinación entre políticas en un escenario en el que los miembros de la Junta sean independientes (Hernández Gamarra, 2004).

<sup>35</sup> Otro de los artículos citados es del reconocido economista Eduardo Lora, publicado, también, en 1991, en la Revista Economía Colombiana, titulado: “Las normas constitucionales sobre la moneda y la actividad financiera”.

<sup>36</sup> Economista de la Universidad Nacional de Colombia y con una especialización en política monetaria de la Universidad de Rice en Estados Unidos, se desempeñó como Ministro de Agricultura en 1994, codirector del Banco de la República (1996 - 2001) y Contralor General en el 2002.

se distribuyeron entre dos polos, por un lado, un grupo de sectores, movimientos sociales y políticos que apostaron por el Estado Social de derecho, el pacto político y la ampliación de los canales de participación democrática como mecanismos para concurrir en la construcción de un régimen hasta la fecha ajeno y, por otro, el gobierno y un grupo de sectores económicos que se movilizaron y presionaron para que la Constitución incorporara fundamentos del proyecto neoliberal. Sin embargo, en el análisis que hacemos del debate sobre la Banca Central en la Comisión Quinta de Asamblea, observamos que no hubo representación de la diversidad de expresiones políticas presentes en la Asamblea, ni tampoco se plantearon propuestas alternativas a las expuestas por los economistas del “establishment”, contrario, a lo que se hubiese esperado, dada la dimensión y el significado de este cambio institucional para el país.

Esta situación, primero, nos llevó a controvertir con aquella visión -tan difundida- de consenso alrededor de la reforma, en el que al parecer todos los delegatorios de los distintos partidos concordaron en reducir la injerencia del gobierno y de los intereses particulares en el Banco de la República (argumento contra la cooptación del Estado por parte de los privados que necesariamente no es un argumento anti-estatal). Ya que, el análisis de este debate muestra, por un lado, la participación, principalmente, de fuerzas políticas afines al gobierno y al uso del argumento neoliberal en contra de la injerencia del Estado y de la política en los asuntos monetarios y, por otro, la ausencia de fuerzas de oposición, por más que en esta comisión haya participado Carlos Ossa, representante de la Alianza Democrática M-19 (un partido de una de las guerrillas recién desmovilizada, con una ideología supuestamente opuesta a la del gobierno), quien no sólo fue ponente de este proyecto sino que siempre defendió estos argumentos. Lo cual, no refleja la postura que tuvo en este tema el M-19, pero sí la trayectoria académica y profesional de Ossa, un economista liberal formado en el enfoque ortodoxo, que por una situación fortuita terminó haciendo parte de la lista de la Alianza Democrática M-19 ante la Asamblea.

En un segundo momento, la reconstrucción de este debate, nos condujo a pensar que no fue en este escenario (el de la Asamblea) donde se dirimió el conflicto sobre el tema monetario, por eso, creímos necesario elaborar una genealogía de este cambio institucional y rastrear cómo se llegó hasta la reforma, lo cual presentaremos en el

siguiente capítulo. Porque cómo explicar este cambio institucional, por ejemplo, sin dar cuenta de la postura que tuvo el sector cafetero, que dado su acceso a las divisas siempre había tenido un lugar privilegiado dentro del Banco, sin embargo, en este debate no hubo ninguna intervención por parte de ellos, lo cual podría explicarse por el declive de este sector en la economía a fines de los ochenta.

Pero, también, lo otro que nos intriga es la falta de participación de los grupos, partidos o movimientos políticos contrarios ideológicamente a estos planteamientos, ¿por qué no hubo una propuesta alternativa por parte de ellos, que frenara el alcance de esta reforma en la orientación de la economía? Sin llegar a profundizar en el asunto, la información que recabamos parece revelar que priorizaron su participación, especialmente, en la comisión 1ra y 3ra, donde se discutió lo referente a la democracia participativa y a las reformas al gobierno y al congreso, respectivamente. ¿Por qué estas comisiones fueron escogidas? acaso, ¿esto obedeció a una estrategia política? Tal vez, evaluaron que lo mejor era primero garantizar canales institucionales de participación política, para luego, en el futuro poder acceder a instancias del gobierno y, de este modo, generar cambios a través de la gestión del Estado. Desafortunadamente, estas serán preguntas que nos quedan en la agenda, porque sobrepasan el alcance de esta investigación.

Ahora bien, lo que sí nos interesa resaltar, siendo un rasgo distintivo del debate, fue el rol de la teoría económica del “establishment” como dispositivo de legitimación de esta reforma, puesto que en repetidas ocasiones las intervenciones estuvieron respaldadas en ella. Así, por ejemplo, lo perjudicial y nocivo de la intervención del estado en los asuntos monetarios, se convirtió en un argumento de peso, porque así lo plantea esta teoría económica, como si hubiese una sola teoría y desconociendo los debates que existen desde otros enfoques económicos sobre esta materia. Así, la lógica saber-poder operó como dispositivo y práctica discursiva de validación, donde no sólo el saber autorizado de los economistas (formados en la economía estándar y pertenecientes al “establishment”) validaron y legitimaron la reforma a través de argumentos que vaciaron de “lo político” esta institución monetaria, sino que, además, estos economistas lograron insertarse en la institucionalidad del Banco de la República como técnicos desprovistos de intereses particulares. Por ello, uno de los ejes centrales

de esta investigación es cuestionar el concepto de *neutralidad* que, tomado de la teoría estándar y su concepción del dinero, se convirtió en un soporte fundamental de las reformas a los bancos centrales, mostrando que su uso indujo el ocultamiento de lógicas e intereses incorporados en la regulación de la moneda, lo que remite a la pregunta que se hace Orleán: “si el dinero es realmente neutro para qué regularlo y por qué temer a la inflación?” (2006).

Por último, el análisis de esta reforma, nos permitió revelar en el documento constitucional la coexistencia -aparentemente paradójal- entre un marco jurídico fundado en el Estado Social de Derecho y una constitucionalización del neoliberalismo. Y en este punto, vale la pena detenerse y agregar, que a través de esta reforma y su inclusión dentro de la Constitución, lo jurídico no sólo reguló un conjunto de reglas monetarias, sino que legitimó la soberanía de un saber sobre la moneda, con lo cual el Banco de la República quedó autorizado para definir lo qué es y debe ser la orientación correcta en el manejo de la política monetaria, pero sobre todo, y más preocupante aún, quedó vaciado de contenido político y, por tanto, por fuera de cualquier control público.

## **Capítulo 2. De economistas a agentes económicos: trayectorias de desarrollo, formas institucionales de regulación de la moneda y régimen de saber**

Una vez aprobada la reforma del Banco de la República por la Asamblea, el presidente César Gaviria (1990 - 1994) fue el primero y el único en designar a los siete miembros<sup>37</sup> de su Junta Directiva, quienes -se suponía- serían transitorios mientras se expedía el proyecto de la Ley Orgánica del Banco de la República, con el cual se reglamentaron todas sus funciones. Sin embargo, luego de cumplido el periodo de transición de dos años, estos miembros fueron ratificados a través el Decreto 209 en febrero de 1993.

Para la elección de esta Junta, según afirma Carlos Ossa -quien fue uno de los elegidos-, el presidente Gaviria quiso garantizar la mayor representación de los partidos políticos:

“La Junta la nombra Gaviria, el único presidente que pudo nombrar los siete [miembros](...)los nombramientos que él hace, los hace con un criterio político, por ejemplo, a mí me nombra como representante del M-19, pero sabiendo que yo no soy un radical... soy hasta cierto punto ortodoxo y conservador en los temas económicos, está María Mercedes Cuellar representa el partido liberal, es como una señal que le hace Gaviria al presidente López, que es el tío o mentor político de María Mercedes Cuellar; luego está Néstor Humberto Martínez, básicamente corresponde al sector samperista (...) Roberto Junguito Ministro de Hacienda, conservador; pero digamos fue una composición que respondió a la realidad política del momento (...)”. (Ossa Escobar, 2013)

Sin embargo, creemos que la inscripción partidaria, como lo planteó Ossa, no fue la única razón que llevo a designarlos como parte de esta nueva Junta, puesto que pertenecer a uno u otro partido no definía la adhesión a proyectos económicos distintos, más bien, esto se puede leer como un gesto de continuidad en la

---

<sup>37</sup> Esta primera Junta estuvo conformada por: María Mercedes Cuéllar, Roberto Junguito Bonnet, Néstor Humberto Martínez Neira, Carlos Ossa Escobar, Miguel Urrutia Montoya, Francisco Ortega Acosta como Gerente del Banco y Rudolf Hommes Rodríguez quien la presidió como Ministro de Hacienda. En el último apartado de este capítulo se hace referencia a las trayectorias de estos miembros.



representación política de los dos partidos tradicionales. Si esto es así, entonces ¿qué tipo de trayectorias confluyeron en la Junta Directiva del Banco de la República?

Para Estrada (2005) la respuesta a esta pregunta está vinculada con la emergencia -a fines de los ochenta- de intereses de un sector de la élite dominante articulados a los mercados financieros internacionales, quienes soportados por un enfoque de teoría y de política económica implementaron reformas encaminadas a consolidar su poder económico. Precisamente, una de estas reformas -tal vez la más destacada- fue la del Banco de la República, en la cual uno de los temas claves fue la definición de los criterios de participación de los que serían los miembros de su Junta Directiva, quienes, unos años después, terminarían constituyéndose en un grupo referente de los intereses de este sector de élite (Estrada Álvarez, 2005). Por tanto, en este capítulo queremos mostrar la articulación entre las trayectorias de esta fracción de élite y, particularmente, de esta nueva Junta Directiva del Banco con la transformación del régimen de acumulación del país durante los noventa.

Esto nos exige el entrecruzamiento de dos estrategias metodológicas: la primera, que se despliega en el periodo previo a la reforma, nos permite identificar cuáles fueron las “trayectorias pasadas de desarrollo” y qué formas institucionales de regulación de la moneda se asociaron a estas, haciendo especial énfasis en las posiciones ocupadas por los distintos grupos en la dirección del Banco de la República y, por otro, en el acceso a determinadas condiciones que tuvieron estos grupos, gracias a los beneficios que les generó la orientación de una determinada política monetaria, cambiaria y crediticia (Marques-Pereira & Thérét, 1999). Y la segunda estrategia, después de la reforma, requirió del análisis de las trayectorias del conjunto de miembros de la Junta Directiva -en esta investigación tomamos como referencia los primeros miembros designados por Gaviria- para develar los vínculos de estos con los intereses de determinados sectores económicos, ya que a diferencia de lo que pasaba antes de la reforma, ahora estos nexos están velados por el discurso de la supuesta neutralidad y tecnicidad del saber económico.

La perspectiva aquí desarrollada se inscribe en la tradición de la Escuela de la Regulación Francesa, que analiza las trayectorias económicas asociadas a lógicas de

lo político y cómo esto se objetiva a través de instituciones que regulan el conflicto social. Adicionalmente, para comprender el proceso mediante el cual se estructuraron los grupos dominantes que lideraron estos procesos, movilizaremos los conceptos de trayectoria social, capital cultural y capital simbólico de Bourdieu (1997). Conceptos que orientan la indagación sobre las trayectorias de los miembros de la Junta del Banco, permitiéndonos, en primer lugar, identificar una trayectoria compartida a través de sus recorridos profesionales (tanto en el Estado como en el sector privado), de su formación y sus redes académicas y, en segundo lugar, comprender cómo esto les dio -al interior de la élite- reconocimiento en cuanto grupo de expertos autorizados para asumir un rol esencial dentro de la gestión del proceso de acumulación de capital.

En últimas, lo que trataremos de mostrar, es que a partir de los noventa la Junta Directiva del Banco de la República se constituyó en un grupo con un poder instituido a través de sus prácticas -ya sea como agentes, como institución o como discurso-, que lo llevo no sólo a tener un influjo preponderante sobre la política económica, sino a disimular, tras un halo de supuesta neutralidad y tecnicidad, la naturaleza profundamente política de la toma de decisiones asociada a la regulación sobre la moneda. Sin embargo, para marcar esta ruptura, empezaremos con un recorrido por la génesis que estructuró la relación entre el Banco de la República y los intereses económicos.

## **2.1. Trayectorias de desarrollo y régimen político: simbiosis de lo público y lo privado**

En Colombia desde inicios del siglo XX el manejo de la política económica y monetaria, y del Estado en general, estuvo mediado por, lo que denomino Gabriel Misas (2002), la simbiosis entre lo público y lo privado. Esta articulación entre el Estado y el sector privado (gremios, corporaciones, etc) y la representación de estos últimos como portadores de los intereses nacionales, expresó, por un lado, la ausencia de organizaciones con demandas sociales y populares en los espacios de decisión estatal, que pudieran limitar este poder corporativo, y por otro lado, dio cuenta de un régimen político restringido que anuló la participación de capas más amplias de la población.

Sin embargo, a esta situación se suman razones relativas a la particular lógica de la acumulación de capital durante el proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones ISI (1950-1980), que impidieron articular las demandas de los sectores sociales y trabajadores a la disputa por lo fiscal y lo monetario: primero porque el proceso de industrialización fue trunco y limitado (y no logró profundizarse al nivel alcanzado por otros países de la región como Argentina, Brasil, México) debido al tipo de pacto entre las facciones industriales y agroexportadoras, donde las primeras dependieron para su desarrollo de los ingresos de estas últimas. A esto hay que añadir, que el origen terrateniente tanto del poder político como de la clase industrial truncó la puesta en marcha de una reforma agraria profunda y, con ello, de un uso más productivo de la tierra, lo que, a su vez frenó el proceso de industrialización y, de este modo, la ampliación de la relación salarial.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, ante un Estado circunscrito al pacto industrial y agro-exportador, las demandas por mejores condiciones sociales y de trabajo nunca llegaron a ser vehiculadas por canales institucionales y democráticos. Por el contrario, y a diferencia de aquellos países donde hubo expresiones políticas populistas en el seno del Estado, en Colombia estas demandas de las clases populares y trabajadoras terminaron canalizándose por las vías de hecho, lo que se tradujo, durante las últimas décadas del siglo XX, en un incremento del conflicto social, y de su expresión armada. De este modo, no hubo posibilidades de “construir por medio de la política un consenso regulador de los conflictos distributivos” [confirmando la tesis de los regulacionistas sobre la ISI, la cual plantea que:] la ISI latinoamericana mantuvo los poderes patrimoniales arraigados en el latifundio, ampliamente autónomos de los intereses industriales, permitiendo la reproducción de comportamientos financieros rentistas” (Marques-Pereira & Théret, 1999, pág. 338).

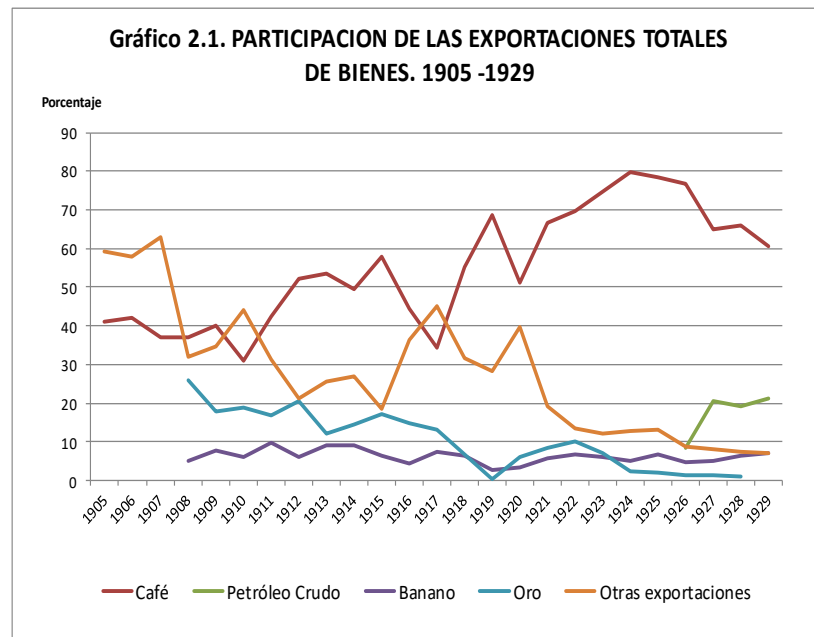
Para dar cuenta de esta situación, en esta primera parte del capítulo haremos una breve génesis de la dinámica económica y social de país, a través de la cual develaremos estas tensiones, centrando nuestro interés en el rol del Banco de la República y en la orientación de la política monetaria, cambiaria y crediticia en tres acontecimientos que consideramos fundamentales, a saber: i) el desarrollo de la economía cafetera, ii) el

proceso de industrialización por sustitución de importaciones y iii) y los primeros años de las reformas aperturistas y de orientación neoliberal.

### ***2.1.1. El desarrollo de la Economía Cafetera***

La economía cafetera cumplió un rol de especial relevancia en el desarrollo económico y social de Colombia durante todo el siglo XX. Entre las transformaciones que se le atribuyen, está la de haber sentado las bases económicas para una relativa estabilidad política en un país que había vivido inmerso en un clima de violencia, hostilidades y guerra civil durante todo el siglo XIX. Dicha estabilidad, para algunos autores (Bejarano, 1985) (Bergquist, 1981), fue resultado de la conformación de un grupo de élites políticas bipartidistas, unificadas alrededor de la producción y exportación del café, que más adelante influiría decididamente en las orientaciones del Estado.

Fue de tal magnitud la importancia del café que se convirtió en el principal producto básico de la economía, tanto en el mercado interno como en las exportaciones (ver gráfico 2.1.) y en los años veinte el país llegó a ocupar el segundo lugar como productor mundial. Habría que decir también, que este auge cafetero fue responsable de la transformación del Estado, pues este pasó de ser recaudador de ingresos con fines meramente fiscales a tener un papel más activo en las decisiones y orientaciones de la producción del país, con una tendencia claramente a favor de los intereses sectoriales (cafeteros).



Fuente: Cifras tomadas de “Comercio Exterior y actividad económica de Colombia en el siglo XX: Exportaciones totales y tradicionales” (GRECO, 2000)

De este modo, a medida que el país experimentaba estos cambios, simultáneamente fueron emergiendo nuevos conflictos, no sólo por el control político del Estado sino también alrededor de la organización del trabajo y la acumulación de capital. El primero, vinculado al hecho de que el país había logrado una mayor inserción en el mercado internacional como consecuencia del aumento en el volumen de las exportaciones de café, pero también de la orientación de corte proteccionista que tuvo la política económica; esta conjunción de elementos hizo que se tejieran intereses alrededor de las decisiones de la política económica, estructurándose así un conflicto por la toma de decisiones sobre la regulación estatal del proceso de acumulación de capital. El segundo, relacionado con la forma en que se organizó la producción y la economía del café en los territorios, encarnando en su origen una disputa por la tenencia de la tierra, y por otra parte, por los beneficios que arrojó el crecimiento de esta actividad económica, frente a los cuales permaneció marginada el grueso de la población rural, alentando de esta manera, un conflicto social en lo rural que aún se mantiene vigente.

Justamente, respecto a la disputa por la orientación de la política económica, Bejarano (1985) en su análisis, señala la importancia que tuvo para la consolidación de la economía cafetera el uso del arancel como instrumento para modificar la estructura

productiva del país. El arancel ya no se restringía a la recaudación de ingresos sino que ahora hacía parte de una estrategia estatal encaminada a proteger la economía emergente. De modo tal que la política arancelaria se tornó pronto el blanco de las demandas de los nuevos grupos de interés formados alrededor del café. Es por eso que los regulacionistas cuando analizan el comportamiento del arancel como instrumento de la política monetaria no lo desligan de la esfera política (Marques Pereira, 2011).

De forma que la disputa por el control del Estado no sólo quedo circunscrita a la definición de una determinada doctrina sobre lo político o religioso como ocurría antes, sino que ahora, esta disputa involucró la toma de decisiones sobre la orientación de la política económica y, en particular, sobre aquellas que tuviesen que ver con la economía del café, que en ultimas constituían el soporte de las relaciones entre el Estado y aquellos grupos empresariales que fueron apalancados con los ingresos cafeteros. En líneas generales, durante este periodo se puede observar la simbiosis - como la define Gabriel Misas (2002)- del régimen político con los grupos que jalaron el proceso de acumulación engranado por la economía cafetera.

Hasta los años treinta, podemos afirmar que el desarrollo de la economía cafetera fue clave para el fortalecimiento tanto del mercado interno como del mismo proceso de industrialización, fenómeno que se constata con una mayor acumulación de capital e inversión en la industria, un importante porcentaje de la población integrado a la economía, una mayor inversión en la red ferroviaria, el impulso y desarrollo de ciudades en las regiones cafeteras y el incremento de los ingresos del Estado por la vía de los ingresos cafeteros. Sobre esto último, es importante detenerse para mencionar que hasta mediados del siglo anterior “el Estado devenga sus ingresos principalmente de los impuestos de aduana que se cobran a la importación de mercancías [pero con] la exportación cafetera, al determinar el poder de compra del exterior, determina el flujo de importaciones y con ello el monto de derechos aduaneros y por ende los ingresos del Estado, en donde tales derechos son la magnitud predominante” (Tovar Zambrano, 1984). Precisamente, como lo mostraremos a continuación, a lo largo del siglo XX, en la relación de los intereses cafeteros y los intereses estatales residirá el nudo de los conflictos que dan lugar a la estructuración del Estado y el poder en Colombia.

#### 2.1.2.1. La relación entre la élite cafetera y el Banco de la República

##### *La Federación Nacional de Cafeteros: su origen e influencia*

El primer grupo de caficultores que se organizó, lo hizo a través de la Sociedad de productores de Café el 17 de noviembre de 1904. Su propósito fue discutir los temas referentes al cultivo, beneficio y exportación del café, así como, buscar mecanismos para el fomento de su industria. En 1906 esta sociedad cambió su nombre por el de Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), admitiendo como miembros a todos los agricultores del país que quisieran hacer parte de ella<sup>38</sup>.

Desde sus primeros años, la SAC aprovechó su reconocimiento no solamente para garantizar mejores condiciones al gremio agropecuario, sino también, para tener acceso a los canales del poder político y de este modo ampliar sus redes de influencia. Esto se constata por el hecho de que algunos de sus miembros fueron altos funcionarios del Estado (no era extraño encontrar dentro de su membresía a ex presidentes<sup>39</sup> y ex ministros) y, de igual forma, por el tipo de demandas que elevaron los cafeteros, como las que produjo el Congreso de Agricultura Nacional de 1911, convocado por la SAC, donde se platearon, entre otras, la creación del Ministerio de Agricultura en 1913 y de la Escuela Superior de Agronomía en 1915, la exención de los derechos de aduana para la agricultura en 1914 y la revisión del sistema arancelario en 1915.

Más adelante, en 1927, en el marco del congreso cafetero<sup>40</sup> fue creada la Federación Nacional de Cafeteros. Al igual que la SAC, la Federación tuvo una composición bipartidista, Saether señala que ésta fue la “unión entre una burguesía conservadora terrateniente y comercial de Medellín, por un lado, y una burguesía liberal terrateniente

---

<sup>38</sup> Sin embargo, no hicieron parte de la SAC las asociaciones campesinas, de peones o arrendatarios. Por el contrario, unos años después, durante el mandato del gobierno de López Pumarejo (1934-1938), la SAC creó la “Liga Nacional para la Defensa de la Propiedad” conformada principalmente por cafeteros y constituida para defender los intereses de los propietarios. (Machado, Absalón, 2009)

<sup>39</sup> Estos son los presidentes de la República que hicieron parte de la SAC a corte de 1927: General Rafael Reyes, General Ramón González Valencia y General Jorge Holguín. (Bejarano, 1985)

<sup>40</sup> Este Congreso fue precedido por el expresidente Carlos E Restrepo (Ex - Presidente conservador durante el periodo 1910 a 1914) y por Julio Gaitán delegado del gobierno por el Ministerio de industrias como segundo vicepresidente.

y comercial de Bogotá, por el otro” (1999). Además, desde su inicio, en su órgano de dirección, hubo una silla reservada para el representante del gobierno,<sup>41</sup> cuya participación, además de otros factores, legitimaron que la Federación siendo una entidad privada fuera financiada con recursos públicos.

Quienes han estudiado la historia de la Federación (Durán, 2008), resaltan que la participación directa del gobierno fue un mecanismo que contribuyó a fortalecer el canal de comunicación con éste y, además, facilitó que su financiación se hiciera a través de una Ley que estipulaba la recaudación de un impuesto de 10 centavos de dólar por saco de café exportado (El Espectador, 2013).

Inicialmente, la Federación se creó para defender los intereses de la industria cafetera; pero con el paso de los años, su accionar se amplió, llegando a tener gran influencia, no sólo, al interior del sector cafetero, en lo referente a la promoción del cultivo, comercialización y política de comercio exterior, sino dentro del conjunto de la política económica nacional, interviniendo en temas como la discusión del salario mínimo y la fijación de los costos del régimen cambiario, así como, participando a través de sus representantes en entidades públicas. (Bejarano, 1985).

*El lugar de la Federación en el Banco de la Republica y su incidencia en la política monetaria.*

El Banco de la República se creó con la ley 25 de 1923, financiado principalmente con un aporte del gobierno<sup>42</sup> y más precisamente con los dólares que había recibido en compensación por la pérdida del Canal de Panamá<sup>43</sup>. Atrás quedó la modalidad de

---

<sup>41</sup> El comité nacional de la Federación fue integrado por “por siete representantes de los cuales seis serían nombrados por el congreso cafetero y uno por el gobierno nacional. Igualmente el gobierno nombraría dos representantes para los congresos cafeteros, mientras que para los comités departamentales que serían integrados por cinco miembros, dos serían nombrados por los comités municipales, uno por el gobernador, uno por la Sociedad de Agricultores y uno por la Cámara de Comercio” (Saether, 1999).

<sup>42</sup> “El capital del Banco de la República se estableció en 10 millones de pesos oro (...) Las acciones fueron de cuatro clases: las A, que suscribió el Gobierno; las B, que suscribieron los bancos nacionales que ejecutaban operaciones bancarias de comercio; las C, que suscribieron los bancos extranjeros que tuvieran negocios bancarios en Colombia, y las D, que suscribió el público en general. (...) El Gobierno debía aportar el 50% del capital.” (Hernández Gamarra, La moneda y el debate monetario en Colombia, 2004)

<sup>43</sup> Para intervenir en el conflicto entre EEUU y Colombia generado por el apoyo que Panamá recibió de los Estados Unidos en la separación de Colombia en 1903, se creó el tratado Thompson-Urrutia firmado 1914, con el cual se indemnizó a Colombia con una suma de 25 millones de dólares.



banca libre que había operado hasta la fecha, este Banco además de configurarse como la única autoridad en la emisión de papel moneda, tendría funciones de prestamista de última instancia.

Es importante resaltar que la creación del Banco de la República fue una de las propuestas de la misión de expertos internacionales contratada en 1922, durante el gobierno de Pedro Nel Ospina (1922 - 1926), con el objetivo de organizar la economía en lo referido a servicios, rentas e impuestos nacionales. Además, fue por recomendación del Departamento de Estado de Estados Unidos que se escogió al profesor de la Universidad de Princeton, Edwin Kemmerer<sup>44</sup>, para liderar esta misión, quien era experto en asuntos monetarios y bancarios y ya había dirigido misiones similares en América latina y otros países del mundo. No obstante, el apoyo de EEUU en estos temas, no sólo representaba para el gobierno colombiano la posibilidad de acceder a préstamos, sino que también era parte de la estrategia de EEUU para mantener su influencia en estas economías, y hacer contrapeso –en ese entonces- a los intereses británicos (Valencia Restrepo, 1987).

En 1923 llegó la misión y casi la totalidad de sus propuestas fueron acogidas por el Congreso, los únicos proyectos rechazados fueron los relacionados con los impuestos sobre transporte de pasajeros y el impuesto de renta (Hernández Gamarra, 2004); los demás, referidos a la adopción de un sistema de banco central y bancos comerciales, el establecimiento de un patrón oro regulado, la reorganización de los ministerios económicos, la tecnificación de la contabilidad y mejoramiento del recaudo y la creación de organismos públicos de control<sup>45</sup>, fueron implementados a través de la promulgación de leyes. El Banco de la República sería el eje del sistema monetario y entre sus funciones estaría emitir billetes convertibles a oro y descontar documentos bancarios a muy corto plazo, en últimas, éste debía asegurar las necesidades del comercio de la economía (Lorente L. , 1991). Como resultado de la Misión Kemmerer, el sistema bancario que emergió fue uno mixto con bancos privados encargados del

---

<sup>44</sup> “El trabajo de la Misión Kemmerer y la influencia personal de su jefe, ejercieron un profundo impacto en los círculos prestamistas de Nueva York y fue uno de los factores principales sobre los cuales recae la responsabilidad de la apertura del mercado de Nueva York para los títulos colombianos” (Valencia Restrepo, 1987).

<sup>45</sup> También se creó la Superintendencia Bancaria (Ley 45 de 1923) y la Contraloría General de la República (Ley 42 de 1923) (Arévalo Hernández, 1997)

crédito comercial de corto plazo y bancos públicos hipotecarios encargados de crédito de largo plazo destinados a la agricultura y la ganadería (Kalmanovitz & Avella , 2003).

Por otra parte, la misma Ley 25 (con la que se creó el Banco) estableció un Comité Organizador del Banco de la Republica compuesto por cinco miembros y encargado de garantizar el funcionamiento y la organización del Banco. Este comité estuvo integrado por el Ministro del Tesoro y cuatro miembros nombrados por el Presidente de la Republica con la siguiente distribución: dos banqueros nacionales, un banquero extranjero y un representante del sector de los negocios.

Más adelante, en 1925 mediante la Ley 17, se reformó la Ley Orgánica del Banco de la República y se incluyó en la dirección la representación de los gremios de la agricultura, la industria y el comercio, de tal forma, la Junta Directa del Banco quedo integrada por diez miembros, tres del gobierno, (entre los cuales estaba el Ministro de Hacienda con voz, pero sin voto) y siete del sector privado con especial participación del comercio, los banqueros y la agricultura.

Después, en 1930, en la segunda misión Kemmerer que llego al país, se hizo otra reforma y, con ella, otra ampliación en la composición de la Junta, quedando esta vez conformada por doce miembros: tres representantes del Gobierno, tres banqueros, cinco hombres de negocios (tres nombrados por los banqueros, uno por las Cámaras de Comercio y uno por la Federación Nacional de Cafeteros) y un representante de los accionistas particulares.

Este trato preferencial que se le dio a la Federación estuvo ligado a la enorme influencia de esta entidad en el manejo de la política económica, dada la dependencia que las finanzas del Estado, en ese entonces, tenían de los ingresos cafeteros. Fue así como las presiones de la Federación al gobierno de Olaya Herrera (1930-1934), no sólo consiguieron este lugar en la Junta, sino que lograron que la política cambiaria cediera los beneficios de la devaluación a los cafeteros<sup>46</sup> (en compensación al impacto

---

<sup>46</sup> Como resultado de estas presiones el Gobierno decidió devaluar, incrementando la tasa de cambio nominal en 19.1% en 1933 y en 30,4% en 1934. (Meisel Roca, 1990)

generado por la crisis del 29<sup>47</sup>), tal como había sido una de las directrices de la conferencia cafetera donde se “dedicó varias sesiones a la cuestión cambiaria...y se llegó a la conclusión de que era indispensable que el gobierno diera una justa compensación a la industria cafetera (...) de esta discusión surgió la fórmula de compensación que está consignada en el decreto número 422 (de marzo 7 de 1932) (...) por esta medida se está obteniendo una bonificación del 10% para nuestra industria” (Federación Nacional de Cafeteros, 1932). Incluso, en un informe presentado por Mariano Ospina, gerente de la Federación, al Congreso Cafetero en 1933, se planteó la devaluación como la única estrategia para sostener a la industria cafetera, dado que al tratarse de un sector de exportación, no podía trasladarse el aumento de los costos a los precios (Arango M. , 1979, pág. 61).

La influencia de la Federación se mantuvo en los siguientes gobiernos, tanto en el de López Pumarejo (1934-1938), como en el de Santos (1938-1942). De este modo, posteriormente a la devaluación de los años 30, la postura de la Federación estuvo más inclinada a la estabilidad cambiaria como lo hace notar su gerente Alejandro López, en una conferencia que ofreció en 1936: “No hay que olvidar que el séptimo Congreso Cafetero pidió al Banco de la República, por medio de una comisión, que procurase estabilizar el cambio alrededor de un rata [ratio] razonable (...) Como el gerente de la Federación de Cafeteros tiene la honra de representar los intereses del gremio en la junta directiva del Banco Emisor, ha puesto el mayor empeño de que se realice la finalidad señalada por el congreso cafetero y no puede menos que anotar que dicho objetivo se va realizando a codal y escuadra” Artículo del hacendado Julio Dupuy “Sucesos Colombianos 1925-1950” (Arango M. , 1979, pág. 70).

No sólo la Federación logró incidir sobre la política cambiaria, sino que también lo hizo sobre la política crediticia, de tal forma que durante el gobierno de Olaya (1930-

---

<sup>47</sup> Colombia llega a la crisis del 29 después de haber experimentado un clima de prosperidad generado por las bonanzas cafeteras (de 1910-1914 y 1922-1929), el pago de 25 millones de dólares-oro como indemnización por la separación de Panamá y un mayor acceso al crédito externo gracias a la imagen positiva que tenía el país como consecuencia de la visita de la Misión Kemmerer en 1923 (Kalmanovitz & Avella , 2003). Todo ello se tradujo en un aumento descomunal de la deuda externa que paso de US\$24.1 millones en 1923 a 203.1 en 1928. Este boom de divisas generó un crecimiento sin precedentes del gasto público destinado principalmente a las obras públicas, el transporte interno, la construcción de viviendas urbanas y la actividad comercial. A este periodo, que duró hasta la crisis del 29, se le conoció como la “prosperidad al debe” (Bejarano, 2016).

1934), consiguió la reducción de intereses y de deudas hipotecarias en plantaciones cafeteras y, en el gobierno de Santos (1938-1942), el estímulo a la suspensión crediticia y a la expansión monetaria; todas estas medidas encaminadas a favorecer los intereses de los cafeteros exportadores. (Bejarano, 1985)

#### 2.1.2.2. Los conflictos sociales vinculados a la emergencia de la economía cafetera.

El incremento de la producción de café no sólo promovió la expansión del sector agrícola sobre el conjunto de la economía, sino que entre sus efectos generó la fractura de la estructura agraria tradicional imperante durante todo el siglo XX, debido a las presiones propias del desarrollo de esta economía, pero también por el incremento de los conflictos agrarios y las reivindicaciones por mejores condiciones de campesinos, colonos, arrendatarios e indígenas. Esta situación obligó a que la SAC tuviera un rol más activo en defensa de los propietarios y a favor de medidas conservadoras sobre el desarrollo del agro, dado que hasta el momento su postura había sido neutral en relación a estos conflictos.

Por otra parte, el régimen hacendatario, sostén de estas estructuras tradicionales, nunca tradujo los beneficios de la economía cafetera en mejores condiciones o salarios para los trabajadores de las haciendas (arrendatarios). Todo ello alimentó el descontento y el malestar rural que, a partir de 1929, desembocó en acciones por la vía de hecho, poniendo en cuestión la legitimidad de los títulos de propiedad. Básicamente, fueron dos las realidades que sacudieron al régimen hacendatario: primero, el surgimiento de una mano de obra asalariada y segundo, la solicitud de los arrendatarios de sembrar café en sus propias parcelas; ambas demandas implicaban una reducción de la fuerza de trabajo disponible y que ya no hubiera dedicación exclusiva en el cuidado de los cultivos de la hacienda, lo cual era intolerable para los dueños de las haciendas (Bejarano, 1985).

En otras palabras, el desarrollo de la economía cafetera -de la primera mitad del siglo XX- estuvo arraigado a la estructura agraria, es decir, a la tensión entre los grandes productores y comercializadores del café (apoyados por la Federación) y los pequeños y medianos productores, conflicto que nunca se resolvió y que, por el contrario, autores

como Molano lo vinculan como una de las causas que alimentó el surgimiento de las Farc, al afirmar que: “La economía cafetera prosperaba a la par con el conflicto de tierras [es así como en el caso del] “sur del Tolima, la colonización cafetera campesina chocó de frente con el modelo hacendatario”<sup>48</sup> (Molano Bravo, 2014).

Como si fuera poco, y a pesar del crecimiento de la agricultura, a finales de los años veinte se dispararon los precios de los alimentos<sup>49</sup>, obligando al gobierno a proclamar la “ley de emergencia”<sup>50</sup>, con la cual se redujeron los aranceles de aduanas a la importación de bienes alimenticios, se incrementaron las importaciones y se desestimuló la producción agrícola nacional; de este modo, se sumó otro factor a la problemática del campo, ya afectado por la expansión de las ciudades y del mercado interno y, ahora, presionado por la migración de trabajadores del campo a la ciudad en busca de mejores salarios y condiciones (Albán, 2011).

Por todo lo anterior, la agitación obrera y campesina se incrementó y, con ella, las demandas por mejores condiciones de trabajo. Justamente, un hecho que marcó la historia del país fue la huelga obrera<sup>51</sup> contra la United Fruit Company<sup>52</sup> en 1928, con el resultado trágico de un número indeterminado de trabajadores asesinados por el ejército. La conflictividad social brotaba como parte del desarrollo de esta economía y de la resistencia al cambio por parte de los poderes tradicionales (hacendatarios y terratenientes), lo que demandaba un mayor accionar por parte del Estado y marcaría,

---

<sup>48</sup> En 1964 surgen las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo FARC – EP: “Una de las preguntas más inquietantes es por qué el sur del Tolima y el norte del Cauca fueron la cuna de las Farc y por qué son regiones que aún están envueltas en el conflicto. La respuesta está vinculada a dos grandes litigios históricos vigentes en esos territorios: la lucha por la tierra de los indígenas —paeces y pijaos— y la de los campesinos por el reconocimiento de sus derechos políticos.” (Molano Bravo, 2014)

<sup>49</sup> Sobre el debate en torno a la inflación que se dio en esos años se destacan dos posturas: por un lado, una explicación monetaria que planteaba el origen de la inflación en el aumento de la oferta monetaria por parte del Banco de la República (debido al ingreso de dólares los cuales inmediatamente se convertían en pesos) y otra que explicaba la causa de la inflación en la incapacidad de la producción agrícola por responder a la demanda de un mercado interno en formación. (Meisel Roca, 1990)

<sup>50</sup> La Ley 3ª de 1926 y Decreto 952 de 1927. (Albán, 2011)

<sup>51</sup> La United Fruit Company llevaba 30 años operando en Colombia y explotaba a los trabajadores aprovechándose de la falta de legislación laboral en el país, el hecho ocurrió en la población colombiana de Ciénega en 1928 cuando las fuerzas armadas de Colombia abrieron fuego contra un número indeterminado de manifestantes, trabajadores de la compañía, que llevaban en huelga casi un mes. Esta masacre fue denunciada por Jorge Eliecer Gaitán en el Congreso de la República y se le recordará como “la Masacre de las Bananeras”.

<sup>52</sup> La United Fruit Company fue el emblema de la economía de enclave de los Estados Unidos en América Latina. En Colombia se pasó de producir 263.000 racimos de banano en 1901 a casi 6 millones para 1912; este crecimiento, en parte, fue impulsado con recursos propios del Estado, que dispuso para construir una infraestructura de puertos y ferrocarriles en la Costa Caribe, en beneficio directo de la compañía. (<http://www.dinero.com/caratula/edicion-impresa/articulo/la-prosperidad-debe/18075>)

en los años siguientes, la crisis de la hegemonía conservadora y la ampliación de la grieta entre los partidos Conservador y Liberal en relación a la intervención del Estado.

En respuesta a esta problemática y una vez quebrada la hegemonía del partido conservador después de la crisis del 29, durante el segundo gobierno liberal electo<sup>53</sup>, el presidente López Pumarejo implementó lo que el mismo denominó como “la Revolución en Marcha”, un programa cuyo propósito buscó arrebatarle el poder económico y político a los dueños de la tierra y entregarlo a los industriales. Un punto central de este programa lo constituyó la transformación del sector agrario y, particularmente, del uso de la tierra mediante la aprobación de la Ley 200 de 1936<sup>54</sup>. Además, otra de sus iniciativas, fue la reforma constitucional en ese mismo año, con la cual se dio un nuevo enfoque al Estado al incluir el concepto de función social (base del Estado Social de Derecho), a través del cual se lograron ampliar los canales de expresión política de los conflictos y de las reivindicaciones de los campesinos, recuperándose, de este modo, la legitimidad del Estado como mediador ante los mismos. Entre tanto, la postura de la SAC, frente a los propósitos de este gobierno, fue de total oposición, llegando a señalar sus orientaciones de comunistas. Finalmente, a pesar del alcance que se buscó con la Ley 200, muchos autores señalan que los efectos fueron contrarios ( (Machado, Absalón, 2009), (Aguilera Camacho, 1962) (Bejarano, 1985)), dado que ni se logró la explotación económica de la tierra, ni se mejoraron las condiciones del pequeño propietario y tampoco se aumentó la producción.

En este contexto, la presión por una mayor intervención del Estado en la mediación de estos conflictos, fue el reflejo de las limitaciones del mismo y de su frágil institucionalidad, factores que contribuyeron en la deslegitimación del régimen: “la intervención legislativa del Estado en la regulación de las cuestiones sociales y del trabajo, (...)era no sólo limitada y deficiente, sino que con notable frecuencia no iba más allá de la pura formulación jurídica, pues la práctica de las leyes chocaba con la

---

<sup>53</sup> Después de 44 años de gobierno de la hegemonía conservadora, 1930 es elegido el presidente liberal Enrique Olaya Herrera.

<sup>54</sup> La Ley 200 de 1936 buscó modernizar el campo y crear las bases para una reforma agraria en el país. Los principales puntos de esta ley fueron: la presunción de que eran baldíos aquellos terrenos que no fueran explotados económicamente y la extinción de dominio de los predios que no fueran explotados. También se buscó presionar a los terratenientes para poner a producir la tierra ociosa y así transformarlos en empresarios, lo que además apuntaba a descomprimir los conflictos agrarios, en especial, los relacionados con la propiedad de la tierra (Fajardo, 2002).

oposición de los empresarios, la falta de recursos y la carencia de instrumentos coactivos para hacerlas cumplir” (Tovar Zambrano, 1984; citado por (Bejarano, 1985, pág. 215).

Durante este periodo, fue evidente que los reclamos de sectores rurales y urbanos que exigían el accionar del Estado, ya no podían ser ignorados ni relegados como había sucedido hasta el momento. El Estado, que se había concentrado en privilegiar los intereses de los caficultores, tuvo que cambiar y entrar a mediar, no sólo con estas demandas sociales, sino también con otros intereses gremiales, que venían surgiendo y que no compartían las orientaciones de la política económica que había beneficiado exclusivamente a los cafeteros.

En síntesis, hasta aquí hemos presentado la influencia que el sector cafetero (representado por la SAC y la Federación Nacional de Cafeteros) logró consolidar durante décadas, a través de su capacidad de acumular poder en tres ámbitos, que además, se han constituido en las principales fuentes de la conflictividad social en Colombia: primero, en el Estado, mediante el proceso simbiótico entre lo público y lo privado, que le permitió a este sector mostrar sus intereses como parte del interés general, desconociendo por completo las demandas del grueso de la población; segundo, en lo monetario, no sólo porque fue el sector líder del proceso de acumulación, sino porque también condujo la política monetaria, cambiaria y crediticia, facultad que le otorgó el hecho de que sus ingresos financiaron en gran parte el Estado. Y por último, en la propiedad de la tierra, ya que parte de este proceso de acumulación económico estuvo soportado en la estructura tradicional de tenencia de la tierra.

### ***2.1.2. Industrialización por Sustitución de Importaciones: el pacto entre cafeteros e industriales***

#### **2.1.2.1. La estructura agrícola y la ISI**

A partir de los años cincuenta el sector agrícola empezó a perder importancia y el país experimentó un proceso de transformación en su estructura económica, lo que derivó

en la reducción de la población rural y el empleo en este sector. Estos cambios se producían al tiempo que se desarrollaba de forma diferencial dos formas de agricultura, una de tipo comercial (agroexportadora) y otra de tipo tradicional (campesina). La brecha entre estos dos tipos de agricultura se puede observar en términos de áreas cultivadas: mientras los cultivos comerciales aumentaron del 10% en 1951 al 19,2 en 1973; los cultivos tradicionales y mixtos disminuyeron, los primeros de 23,7% a 19,9% y los segundos de 34,5% a 22,6% durante los mismos años. Situación que fue sostenida por la política gubernamental, mediante acciones orientadas a la protección de los cultivos comerciales como el sorgo, la soya, el algodón, la cebada y el azúcar y, a través, de un trato preferencial en el acceso al crédito para este tipo de agricultura, permitiendo un incremento del crédito para este sector del 7% al 30% entre 1950 y 1970, con tasas de interés menores que para el resto de sectores (Durán, 2008).

En suma, la estructura agrícola en Colombia se caracterizó por este dualismo: por un lado, las mejores tierras fueron dedicadas a la agricultura comercial, especializada en materias primas y productos exportables y con poca capacidad de absorción de empleo y, por otro lado, las tierras de frontera y baja productividad fueron relegadas a la agricultura tradicional encargada de la producción de alimentos para el consumo interno, donde además se concentró la mayor cantidad de población rural.

Las misiones internacionales, que llegaron al país en los años cincuenta, como la Currie<sup>55</sup>, la CEPAL, la del Banco Interamericano, de la FAO, o la misión Lebrecht, advirtieron sobre la ineficiencia de esta estructura agraria, sin embargo, sus propuestas generaron un fuerte rechazo por parte de los gremios del sector agrícola. Aquello reveló la existencia de una elite renuente a negociar con las clases subalternas, “llevando a la zona de lo no negociable la mayor parte de los factores de tensión, fuentes de la fractura social, como son el acceso a la tierra, la distribución del ingreso, una mayor participación política” (Misas, 2002). Precisamente, la negación permanente de estos gremios en llevar a cabo una reforma agraria, influyó en el

---

<sup>55</sup> Una misión del Banco Mundial que llegó a Colombia en 1949 con el propósito de elaborar un estudio sobre desarrollo económico del país. Entre sus iniciativas se destaca la creación del Departamento Nacional de Planeación y otras referidas a los sectores agrícola, ferroviario, laboral y educativo.



incremento de la conflictividad a finales de los cincuenta, desencadenando tomas e invasiones de tierras y hechos violentos en el campo.

Como consecuencia, cuando se instauró la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), como bien señala Misas (2002), nunca se planteó modificar esta estructura agraria, lo que se buscó fue convertir gradualmente a los terratenientes en empresarios agrícolas quienes, siendo los beneficiarios del crédito de fomento de largo plazo, de los altos niveles de protección y de los subsidios, tendrían las condiciones para ser los proveedores de las materias primas y los alimentos que demandaría la economía. Lo mismo, sucedió con los comerciantes y exportadores, a quienes se les estimuló para que invirtieran en la producción industrial y se convirtieran en empresarios.

De este modo, la ISI configuró una economía altamente protegida y articulada a la simbiosis entre lo público y lo privado, donde la protección y los subsidios que proporcionó el Estado ampliaron las posibilidades de valorización del capital, lo que al tiempo generó que el acceso a la burocracia estatal se convirtiera en un elemento estratégico para los intereses económicos. En definitiva, la política económica de la ISI se caracterizó por dos objetivos: por un lado, garantizar la producción nacional, principalmente, del sector manufacturero, y por otro, conservar los ingresos del sector agroexportador, particularmente, de los cafeteros. Por ello, para Misas, la industrialización por sustitución de importaciones se caracterizó por ser “*un modelo que simultáneamente era industrializante y antiindustrializante*” (2002).

Los primeros indicios de desgaste de la ISI se dan, en la década del setenta, cuando el impulso a la economía (generado por la misma ISI) provocó una creciente demanda de bienes de consumo, especialmente, de alimentos, que no fue respondida por la oferta doméstica, generando un proceso inflacionario en los precios de estos bienes. Ante esta situación, el gobierno se vio forzado a controlar la expansión del gasto público, ya que no podía reducir los niveles de protección de la agricultura debido al pacto que tenía con los agricultores comerciales.

#### 2.1.2.2. La reforma del Banco de la República y su rol en la ISI

Uno de los factores determinantes en el desarrollo de la ISI fue la reforma del Banco de la República de 1951<sup>56</sup>, la cual promovió una política monetaria activa y de fomento para el desarrollo de la agricultura, la industria, el comercio y la infraestructura urbana a través del uso de los recursos de emisión. Esta reforma estuvo respaldada por una Misión internacional, de dos consultores de la Reserva Federal de Estados Unidos, Gerald Alter y Richard Grove, quienes optaron por recomendaciones de corte keynesiano, buscando centralizar la toma de decisiones crediticias. Además, otro de los cambios propuesto por la reforma fue la modificación en la composición de la Junta Directiva, reduciendo sus miembros a nueve, tres representantes de la banca, uno de la sociedad de agricultores y ganaderos, uno de las cámaras de comercio, el gerente de la Federación Nacional de Cafeteros y por parte del gobierno el Ministro de Hacienda (esta vez con voz y voto) y dos directores más (Kalmanovitz & Avella, 2003).

El Banco de la Republica no sólo fue la institución rectora de la política de fomento, o sea, quién determinó cómo y cuáles serían los sectores beneficiarios de estas líneas de crédito, sino que también financió con recursos de emisión los primeros años de su implementación. Esto lo hizo a través de un sistema de cupos de redescuento<sup>57</sup> -a tasas de interés subsidiadas- dirigido a los sectores estratégicos definidos previamente por el Banco. Para la banca privada que entró a este esquema, es decir, que orientó una parte de su cartera al fomento, los resultados fueron positivos. Primero porque esto se tradujo en cupos especiales de redescuento del Banco de la República, es decir, un margen de ganancia por el diferencial entre la tasa de interés de colocación y la tasa de redescuento. Y segundo, porque no comprometieron los recursos de las operaciones de corto plazo, es decir, las operaciones que mayor rentabilidad les generaba. De este modo, la política de fomento, además de beneficiar a los sectores estratégicos, terminó fortaleciendo al sector financiero, aunque éste siguió -para esos años- subordinado a las necesidades del proceso de acumulación (UNEB, 2003).

---

<sup>56</sup> Decreto 384 de 1950, decreto 756 de 1951, decreto 2057 de 1951

<sup>57</sup> El redescuento es una operación entre el Banco Central y los bancos comerciales, mediante la cual el Banco Emisor adquiere documentos financieros de los bancos comerciales, otorgando un préstamo en dinero a éstos por el mismo monto, a una determinada tasa de Interés denominada Tasa de Redescuento.

Sin embargo, para buscar una alternativa a los recursos de emisión, a lo largo de la década de los 50, se crearon los fondos de inversión para canalizar los recursos del ahorro forzoso. Esto se hizo mediante la emisión de títulos de largo plazo por el gobierno, los cuales debían ser comprados obligatoriamente por los bancos comerciales con un rendimiento bajo, con respecto a la rentabilidad que reportaban las operaciones de corto plazo.

Para mantener la estabilidad de la ISI, además de la política de fomento, fue muy importante el manejo que se hizo de la tasa de cambio y la tasa de interés para sostener la alianza entre cafeteros e industriales. Por lo tanto, la incipiente industria que empezó a surgir con la ISI estuvo estrechamente ligada a la actividad cafetera, puesto que el desarrollo del mercado interno dependía de los ingresos cafeteros.

De esta forma, el énfasis del Banco durante la ISI estuvo orientado hacia la creación de nuevos instrumentos de financiación de largo plazo, destinados a respaldar el proceso de acumulación de capital, tanto del sector industrial, como del agropecuario (comercial) (Misas, 2002). Sin embargo, autores como Avella y Kalmanovitz (2003) (críticos a este enfoque y más inclinados al control monetario), consideran que esto permitió que los intereses corporativos capturaran rentas de emisión monetaria derivadas del señoraje del Banco de la República, que además, se favorecieran con tasas de interés diferenciales dirigidas, especialmente, al crédito de la construcción, la producción industrial, y la agricultura.

#### 2.1.2.3. Los conflictos de la ISI: disputa al interior de la elite y silenciamiento de las demandas de los trabajadores.

Hasta los años cuarenta, la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) había sido uno de los gremios de mayor influencia en el país, con participación y representación en instituciones públicas y a la que se le atribuye, además, el impulso y la fundación de otros gremios. En años posteriores, algo semejante ocurrió con la Federación Nacional de Cafeteros, que para 1950 se había constituido en un gremio consolidado, siendo la principal entidad exportadora, con una tercera parte del capital de la Caja

Agraria (entidad crediticia del agro) y ejerciendo su poder financiero por la vía de los créditos que otorgaba a algunas entidades oficiales.

Con las políticas de sustitución de importaciones y el impulso al proceso industrializador se impulsó la creación de otros gremios, que seguían representando a las elites terratenientes, pero ahora convertidos en grupos dotados de instrumentos y capacidad industrial y financiera (Misas, 2002). Y que, al igual de lo que había pasado con la SAC y la Federación, tuvieron participación en un sinnúmero de instituciones públicas, sin otro propósito que el de obtener beneficios para su sector.

Uno de estos gremios fue la Federación Nacional de Comerciantes, FENALCO, creada 1945, que desde sus inicios se opuso a la protección arancelaria. El otro gremio fue la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI, fundada un año antes, en 1944, con gran influencia en el gobierno y partidaria de una política de corte proteccionista y de fomento al desarrollo industrial, lo que la llevaría a tener contradicciones con FENALCO y buenas relaciones con la SAC; con esta última compartirá silla en distintas instancias de decisión económica como la Junta de Defensa Económica Nacional, la Junta Nacional de Aduana, la Junta Central de cambios y el comité de inmigración del Ministerio de Relaciones Exteriores entre otras.

**Tabla 2.1. Número Aproximado de Gremios: 1950-1980**

	1950	1960	1970	1980
Gremios Empresariales	22	22	81	106
Gremios Profesionales	4	9	25	49

Nota: Recuperado de: “Economía y poder. La SAC y el desarrollo agropecuario colombiano, 1871-1984” (Bejarano, 1985, pág. 267)

Así, la SAC fue perdiendo su influjo en las distintas instancias del gobierno no sólo por el poder que había adquirido la Federación Nacional de Cafeteros en la década de los 40, sino también por el surgimiento de FENALCO y la ANDI, así como de otros gremios asociados a la agricultura comercial (como el de arroz, azúcar y algodón).

Precisamente, durante el gobierno de Rojas Pinilla<sup>58</sup> hubo una modificación en la participación que tenían los gremios de las decisiones en materia económica, y desde ahora los primeros en ser consultados fueron la ANDI y FENALCO, siendo desplazada de este lugar la SAC. Una de estas decisiones fue la promulgación del decreto 1528 de 1954 sobre libre importación que consiguió FENALCO, a lo que la SAC se opuso radicalmente, al considerar que con este decreto se arruinaría la agricultura. Al igual que esta, muchas otras medidas que se tomaron en ese periodo con respecto a las problemáticas del sector agrícola prescindieron de la postura de la SAC. Esta situación, además de reflejar una pérdida de poder y de presencia en la vida política por parte de la SAC, también conllevó a una nueva correlación de fuerzas entre los gremios, -donde los comerciantes (FENALCO) y los industriales (ANDI) incrementaron su influencia en la definición de la política económica-, generando una mayor complejidad de relaciones con el gobierno.

En una primera etapa de la ISI (hasta la primera mitad del siglo XX), la regulación del Estado y las decisiones de política económica estuvieron subordinadas a la profunda dependencia de la economía frente a las fluctuaciones del comercio internacional y a la conducción ejercida por la Federación Nacional de Cafeteros, a través del acuerdo sobre la política arancelaria que institucionalizó con el gobierno. Esto se transformará en la segunda etapa de la ISI, durante el proceso de modernización del Estado, donde una mayor planeación y coordinación de políticas hizo más complejas las relaciones entre el gobierno y los gremios -y entre los mismos gremios- e intensificó la disputa por la definición de la política económica, como se presentó entre los industriales y la Federación por el manejo de la política arancelaria y crediticia.

---

<sup>58</sup> Aquí es importante detenerse para señalar, que a finales de los años cuarenta, con el asesinato en 1948 de Jorge Eliecer Gaitán, el Jefe Único del Partido Liberal, el país quedó sumergido en una serie de enfrentamientos violentos entre miembros del partido liberal y del partido conservador, estos años serán recordados en el país como el periodo de "La Violencia" y del surgimiento de las primeras guerrillas. En un intento por dar fin a estos hechos violentos, el General Gustavo Rojas Pinilla, comandante de las Fuerzas Armadas de Colombia, con el apoyo de los liberales y los conservadores no laureanistas, preparó un golpe de Estado al gobierno conservador de Laureano Gómez, quién no ejercía su mandato desde 1951 por razones de salud. En 1953, tras el golpe que no produjo ningún muerto, Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) llegó al poder e inició su mandato con un ambicioso plan de obras públicas y de reformas sociales. Aunque estas políticas fueron bien recibidas por los sectores populares de las ciudades, en las zonas rurales no pasó lo mismo y siguieron los enfrentamientos, además, los jefes políticos de los dos partidos no sólo no estuvieron de acuerdo con estas medidas, sino que en reuniones llevadas a cabo en España (en el pacto de Benidorm en 1956 y el pacto de Sitges en 1957) acordaron la alternancia en el poder en un régimen, que más adelante se conoció como el Frente Nacional.

Por consiguiente, esta disputa entre dos fracciones de la elite por el control del Estado y la regulación económica, desencadenó que los reclamos y demandas de los sectores populares (trabajadores urbanos y campesinos) quedaran nuevamente marginadas de la orientación de la política económica, a pesar de las dimensiones que empezaba a tomar el conflicto social en el campo y el malestar que ya era evidente en los nuevos y crecientes sectores urbanos. A esta situación, se suma en el plano político, la creación de una coalición y alternancia para gobernar entre liberales y conservadores llamada Frente Nacional, de 1958 a 1974, la cual restringió la democracia y cerró los canales de participación política a otras expresiones, lo que terminó intensificando el conflicto y fortaleciendo el avance de los movimientos guerrilleros de diversas corrientes políticas e ideológicas que, además, estuvieron alentados por la victoria de la Revolución Cubana y el surgimiento de otros movimientos similares en América Latina.

#### 2.1.2.4. El rol de los organismos internacionales en la política económica: la emergencia de un nuevo actor.

El gobierno no sólo tuvo que mediar en la definición de la regulación económica con los gremios, sino también con los organismos internacionales, los cuales se constituyeron rápidamente en actores de gran relevancia para la orientación de las políticas económicas. En la posguerra y como producto del acuerdo de Bretton Woods, en 1945, fueron creados el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) para arbitrar y manejar las relaciones monetarias y financieras internacionales. Al establecerse el dólar como divisa de referencia, el objetivo de estas instituciones consistió en garantizar la estabilidad y el crecimiento de la economía mundial a través de las paridades de la tasa de cambio, ya fuera a través de asesorías técnicas o préstamos para el financiamiento de países con déficit en la balanza de pagos (préstamos del FMI) o para aquellos que tuvieran necesidades de inversión en desarrollo (préstamos del BM).

Este nuevo escenario en las relaciones internacionales impactó al país dado su alto nivel de dependencia frente al comercio y el comportamiento de las divisas. Para

Bejarano (1985), este elemento provocó que la política económica, desde los años cincuenta, se debatiera entre dos lógicas: por un lado, las restricciones impuestas por estas entidades internacionales como parte de las condicionalidades de los préstamos y, por otro, la dificultad cada vez mayor para lograr compatibilizar estos objetivos con los intereses y las presiones de los gremios.

En este sentido, durante el periodo 1950 a 1966, va a ser casi imposible articular estas dos lógicas, de manera que los planteamientos del organismo de planeación irán en una dirección, y en contravía, se manifestarán los acuerdos logrados en las comisiones encargadas del manejo de la política económica, donde participaban los gremios.

En 1966, un hecho que materializó esta tensión se dio en el gobierno de Carlos Lleras (1966-1970) cuando descendió el precio del café, lo que amenazó la capacidad financiera del gobierno para responder con el pago de la deuda e hizo inminente una crisis cambiaria. A esto se sumó que el FMI se negó a desembolsar el último tramo de un crédito de contingencia dado que el gobierno hizo reformas al régimen de comercio exterior sin su aprobación. Ante este evento, el gobierno volvió a solicitar un nuevo préstamo al FMI para solventar la crisis, sin embargo, este nuevo préstamo estaba sujeto a una serie de recomendaciones para el país relacionadas con la diversificación del sector exportador, la liberación de mercados, liberación de importaciones, eliminación del control de cambios, supresión de subsidios y devaluación masiva. En últimas, asumir estas recomendaciones implicaba romper con los pactos que soportaban la ISI, por lo que el gobierno de Carlos Lleras se negó a implementarlas y en lugar de hacer una devaluación masiva, con el decreto Ley 44 de 1967, respondió unificando la tasa de cambio e implementó un sistema de micro devaluaciones que se conoció como “devaluación gota a gota”, con lo que se pretendía amortiguar la incertidumbre en torno al comportamiento del dólar, dado el alto nivel de dependencia de la economía colombiana frente a esta divisa.

Este hecho sumado a las fluctuaciones en los ingresos que sufrieron las exportaciones del café (entre 1955 y 1976) fueron factores que contribuyeron en la ruptura del pacto entre la Federación y los industriales, el cual se había sostenido durante casi tres décadas de impulso a la ISI. A lo anterior, hay que añadir la exigencia de parte de los

nuevos gremios al gobierno por la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento, debido al nivel de desarrollo alcanzado por la economía y las necesidades crecientes del proceso de acumulación de capital, que ya no podían ser garantizadas exclusivamente por los cafeteros.

### ***2.1.3. El proceso de financiarización: emergencia de la finanza en la orientación de la economía.***

#### **2.1.3.1. La crisis del sector agrícola y su impacto en la estructura económica**

En los primeros años de los setenta, el acelerado incremento de los precios -con una tasa de inflación que llegó a estar arriba del 17% (Hernández Gamarra, 2004)-, la recesión interna y la crisis internacional de la deuda, obligó al gobierno de ese momento (Misael Pastrana, 1970-1974) a tomar medidas de ajuste adhiriendo a un programa de estabilización. Este panorama coincidió con los últimos años del Frente Nacional<sup>59</sup>, un régimen que por su restricción política había generado una mayor intensificación del conflicto en las zonas rurales, situación que influyó en la disminución de participación de la agricultura en la economía nacional. La conjunción de todos estos hechos, generó una crisis estructural de la economía, donde la agricultura perdió su rol dinamizador.

En consecuencia, de 1970 a 1982 la caída en la tasa anual de producción de alimentos pasó de 18.7% a -4.1%, así como en la de materias primas que pasó de 13.9% a -14% y en la del café de 21.5% a 19% (Bejarano, 1985). Este retroceso en la actividad agropecuaria es explicado fundamentalmente por la evolución de los precios relativos en los productos agrícolas, ya que la mayor parte de la producción agropecuaria dependía del comercio internacional, y este, a su vez, estaba afectado por la tasa de cambio nominal y la inflación interna, cuyo comportamiento generó una tasa de cambio real desfavorable para la producción agrícola, estimulando, con ello, el desplazamiento de recursos a otros sectores más rentables.

---

<sup>59</sup> Sobre el surgimiento del Frente Nacional ver nota al pie No 14.



Por otra parte, la reforma financiera de 1974 y el programa de estabilización de 1975 introdujeron cambios en la política fiscal y monetaria que provocaron una reducción del gasto público y, con ello, de los recursos destinados al sector agrícola. Algo semejante ocurrió con el crédito de fomento, que en años anteriores había servido de apalancamiento al crecimiento y fortalecimiento de la agricultura. A partir de 1970, su participación en el PIB se redujo de 27% a 21% en 1981, obligando al sector a la búsqueda de otras fuentes de financiamiento, que eran más costosas por las elevadas tasas de interés que se debían pagar.

Como resultado de estas políticas de inspiración monetarista, empeñadas en controlar la inflación a través de la restricción al crecimiento de los medios de pagos (Lorente, 1991), se produjo un proceso de redistribución de recursos en la estructura de la economía, en el que la pérdida de rentabilidad del sector agropecuario generó el desplazamiento de capitales de la agricultura hacia el sector financiero y comercial. Un indicador de esta situación es el excedente bruto de explotación, que a partir de 1976 decreció en el sector productivo (industria y agricultura) y se incrementó en el sector comercio y finanzas. (Tabla 2.2.)

**Tabla 2.2. Excedente Bruto de Explotación**

(Millones de Pesos de 1975\*)

Año	Sector Agropecuario	Sector Industrial	Sector Comercio	Sector Financiero
1970	52.576	27.311	20.356	31.849
1971	53.131	29.573	31.985	34.679
1972	57.613	34.690	34.238	34.638
1973	58.871	41.474	37.307	36.295
1974	62.495	46.820	39.918	37.717
1975	65.320	43.668	40.477	38.387
1976	66.840	41.652	42.587	39.188
1977	66.663	37.675	44.027	41.893
1978	65.707	35.533	47.401	46.007
1979	66.039	37.648	48.243	48.209
1980	63.214	46.667	48.958	50.150
1981	64.883	47.249	49.570	53.581
1982	64.996	41.598	49.407	54.581

Nota: Recuperado de: "Economía y poder. La SAC y el desarrollo agropecuario colombiano, 1871-1984" (Bejarano, 1985, pág. 315)

### 2.1.3.2. El rol del Banco Central en las transformaciones de la economía.

En 1963, aun estando en vigencia el régimen del Frente Nacional, el gobierno conservador de Guillermo León Valencia, presionado por las exigencias de nacionalizar el Banco, impulsó una reforma al Banco de la Republica en la cual se establecieron dos instancias para el manejo monetario: la Junta Monetaria<sup>60</sup> bajo el auspicio del gobierno, a la que se delegó el manejo de la política monetaria, cambiaria y crediticia y a través de la cual el Estado recuperó la conducción de lo monetario y, de otro lado, la Junta Directiva del Banco de la República encargada de la ejecución de estas políticas. Adicionalmente, se eliminó la participación del sector privado de las decisiones del Banco.

Justamente, en la exposición de esta reforma, el senador del partido liberal, Hernando Durán Dusán, ponente de la misma, planteó como una de sus finalidades "la de independizar del interés privado las medidas monetarias, cambiarias y de crédito que el país necesita tomar para el desarrollo de su economía" (Biblioteca Luis Ángel Arango , 2014). De igual modo, en ese entonces el Ministro de Hacienda<sup>61</sup> Carlos Sanz de Santamaría, subrayó que la Junta Monetaria debía estar orientada a "*eliminar la concentración del crédito bancario en pocas manos*" justificando su afirmación con estadísticas que demostraban como "grupos reducidos de personas, naturales y jurídicas, en pocas ciudades, detentaban partes muy apreciables del mismo; y que era conveniente procurar su democratización y especialmente su distribución a sectores a los cuales no llegaba la cantidad adecuada, como el agrícola, el pecuario, el de la pequeña industria." (Biblioteca Luis Ángel Arango , 2014).

De manera que la Junta Monetaria quedó integrada exclusivamente por miembros del gobierno de la siguiente manera: el Ministro de Hacienda, quien la presidía, el Ministro de Fomento, el Ministro de Agricultura, el jefe del Departamento Nacional de Planeación y el Gerente del Banco de la República. Más adelante, en 1976 (decreto ley

---

<sup>60</sup> La Junta Monetaria fue creada con la Ley 21 de 1963 y mediante el Decreto Ley 2206 del mismo año, el Gobierno Nacional señaló su organización y funciones.

<sup>61</sup> Ministro de Hacienda del gobierno de Guillermo León Valencia.

2966 de 1968) se incorporó al Director del Instituto Colombiano de Comercio Exterior. También asistían, con voz pero sin voto, el Secretario Económico de la Presidencia de la República y el Superintendente Bancario y, fuera de ellos, participaban dos asesores técnicos que respaldaban con sus conceptos e informes las decisiones que tomara la Junta.

Hasta fines de los sesenta, esta Junta había logrado garantizar que la financiación del proceso de industrialización con recursos de emisión fuese compatible con la estabilidad de precios. Sin embargo, después del 70, esta compatibilidad se vuelve muy problemática debido en primer lugar, a la entrada masiva de divisas generadas por las bonanzas legales e ilegales (café, marihuana, petróleo y coca) que incrementaron la oferta de moneda en la economía y, en segundo lugar, como consecuencia de una estructura de mercado monopólica, en la cual las empresas fijaban los precios de los productos y de este modo captaban las rentas en el mercado (Misas, 2002). Es así como se hace explícita la tensión entre las funciones de control monetario y de fomento del Banco de la República, que terminaron privilegiando a la primera de ellas, debido al incremento de la inflación que se va dar durante esos años.

#### 2.1.3.2. Las Primeras Políticas Neoliberales.

El gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978) fue uno de los primeros gobiernos en intentar aplicar las medidas de corte neoliberal en Colombia. Al respecto, no es un dato menor subrayar que -entre sus Ministros de Hacienda- estuvo Rodrigo Botero Montoya (1974-1976)<sup>62</sup> y a Alfonso Palacio Rudas (1977-1978), dos economistas reconocidos por sus posturas ortodoxas acordes con los planteamientos de la Escuela de Chicago. En 1974, a meses de asumir su mandato, el presidente López acudió a las facultades extraordinarias del decreto de Emergencia Económica para implementar el "Plan de Estabilización". Este plan que en su momento se presentó con el objetivo de mejorar el desarrollo económico y sectorial; en concreto se orientó a corregir el déficit fiscal y reorganizar el sistema de estímulos a las exportaciones,

---

<sup>62</sup> "Para el ex ministro de Hacienda, Rodrigo Botero, uno de los puntos más importantes de la estrategia del gobierno López, fue el haber conformado una tecnocracia económica joven, que se convirtió en un rasgo típico de la institucionalidad colombiana hasta hoy." (Dinero, Julio 2007).

mediante el control de gastos de los institutos descentralizados, la eliminación de los subsidios y la reducción del Certificado de Abono Tributario (CAT)<sup>63</sup>.

De igual modo, amparado en la Ley de Emergencia, llevo adelante la Reforma Financiera, que básicamente consistió en liberar la actividad de los intermediarios financieros, restringir el crédito de fomento y dejar que el mercado definiera las tasas de interés. Con estas medidas, que terminaron aumentando los costos financieros y dinamizando el mercado de capitales, no sólo el sistema financiero se vio fortalecido, sino que su rol en la economía empezó a cambiar.

Durante los siguientes gobiernos continuaron las medidas de corte neoliberal. En el caso del gobierno de Julio Cesar Turbay (1978-1982) se siguió con el plan de liberalizar el mercado financiero y eliminar las cargas tributarias. En el gobierno de Belisario Betancur Cuartas (1982-1986) se implementó un programa de estabilización para superar los déficits internos y externos, se restringió el gasto público, se aceleró la devaluación y cerró la economía con medidas arancelarias y administrativas. A fines de los ochenta, el presidente Virgilio Barco Vargas (1986-1990) implementó una estrategia de apertura comercial a los flujos internacionales de mercancías y capitales (Sarmiento, 2003).

A la par de estos cambios, en julio de 1989, los cafeteros recibieron la mala noticia del fin del Pacto Cafetero, un pacto creado en 1962 entre los países consumidores y productores de Café que garantizaba cuotas de producción y había sido sostén de la economía colombiana durante casi 30 años. En consecuencia, unos meses después, el café colombiano se pagó a US\$0,69 la libra, uno de los precios más bajos que se había registrado en las últimas décadas (Dinero, 2013).

De modo que, la tensión entre las políticas macromonetarias (destinadas a financiar el proceso de acumulación y aumentar el crecimiento y el empleo) (Rozo Torres, 2006) y las políticas anti-inflacionarias (a favor de la contracción de la masa monetaria)

---

<sup>63</sup> Fueron documentos al portador, libremente negociables y expedidos por el Banco de la República, que sirvieron como mecanismo de fomento de las exportaciones no tradicionales. Funcionan así: al momento de reintegrar las divisas provenientes de estas exportaciones, el Banco les entregaba este certificado a los exportadores por un monto equivalente a un 15% del valor del reintegro.

reflejaron un cambio en la correlación de fuerzas al interior de la elite (Misas, 2002). Dicho de otra manera, los cafeteros que habían sido el actor clave en la alianza con los industriales para consolidar la ISI, por ser los principales generadores de divisas, a fines de los ochenta pierden su centralidad y su rol hegemónico al interior de la elite, lugar que vendrá a ser ocupado por el sector financiero.

Hasta aquí hemos presentado el rol de los grupos económicos en la institucionalidad del Banco de la República (antes de su reforma en 1991) y su influjo tanto en la orientación de la política monetaria, cambiaria y crediticia como en las trayectorias de acumulación de capital. En el apartado que sigue, nuestro análisis se enfocará en las trayectorias de los miembros de la primera Junta Directiva del Banco, elegida en 1993. Esto nos permitirá mostrar que la acumulación de capital simbólico de este grupo estuvo articulada a la acumulación de poder político y económico del sector financiero, en otras palabras, mostraremos cómo operó la transformación de los economistas académicos en agentes económicos (Théret, 2013).

## **2.2. Régimen económico y régimen del saber: los “técnicos” y sus trayectorias sociales**

El tipo de análisis que desarrollaremos a continuación exige un cambio en la estrategia metodológica como lo anunciamos al principio del capítulo. Aquí nos interesa mostrar cómo el velo de lo “técnico” - sinónimo de lo “neutral”- y las trayectorias académicas y profesionales de los miembros de esta primera junta (y de las que de aquí en adelante se nombrarán) les permitió la acumulación de capital simbólico a través de la legitimización y jerarquización del lugar de su palabra en la sociedad (la autorización del saber (Roig, 2016)). Pero también, este análisis, nos permite revelar el vínculo entre las decisiones que tomaron sobre lo monetario y los intereses políticos y económicos al cuál eran afines, donde la neutralidad no será, entonces, más que una ficción de ocultamiento de estas relaciones o, como señala Lebaron (1997), será un término que expresa “las luchas simbólicas que ponen frente a frente a agentes que tienen interés en una forma de desinterés” (1997).

Para develar estas articulaciones, vamos a reconstruir las trayectorias de los miembros de esta primera Junta Directiva, desplazando la mirada de los individuos hacia las propiedades sociales que se expresan a través de ellos, y vamos a identificar cuáles fueron los lugares de formación académica, los espacios profesionales y laborales, y sus redes. Además, siguiendo los planteamientos de Bourdieu y el trabajo de Lebaron (1997) sobre la Banca Francesa, para dar cuenta de la acumulación de capital simbólico de este grupo, no sólo vamos a esclarecer su situación en 1993, sino que vamos a realizar un análisis diacrónico de su trayectoria social como un grupo perteneciente a una clase privilegiada.

Queremos cuestionar la aparente “imparcialidad” que vemos reflejada en la foto (ver abajo) - donde aparecen todos los co-directores hasta 2016- y que se confirma con la nota de la revista Semana “Los 20 de la bóveda”, en el cual se hace referencia a ellos diciendo: “Desde la Constitución de 1991, los codirectores de la junta directiva del Banco de la República han tenido un papel protagónico en la economía del país”. De este modo, se les presenta con cierta pureza, reverencia y sacralidad, mostrándolos como “técnicos” incapaces de llegar a estar contaminados por “lo político” (Revista Semana, 2016).



Foto tomada de la Revista Semana (2016)

### 2.2.1. La primera junta directiva del Banco de la República 1993.

En lo que sigue vamos a reconstruir las trayectorias de los co-directores de la Junta nombrada en 1993 por el presidente Cesar Gaviria, conformada por: María Mercedes Cuéllar, Roberto Junguito Bonnet, Néstor Humberto Martínez Neira, Carlos Ossa Escobar, Miguel Urrutia Montoya, Francisco Ortega Acosta como Gerente del Banco y Rudolf Hommes Rodríguez quien la presidió como Ministro de Hacienda.

Aunque la edad promedio de este grupo fue de 48 años, el miembro más joven fue Néstor Humberto Martínez con 39 y los más viejos fueron Francisco Ortega 55 y Miguel Urrutia con 54 años (Ver tabla 2.3.). Sólo fue nombrada una mujer, María Mercedes Cuellar, que además de ser sobrina y nieta de ex presidentes<sup>64</sup>, para ese momento era una de las pocas economistas mujeres reconocida y que ya había ocupado altos cargos ministeriales en gobiernos anteriores. Por otro parte, la composición de esta Junta está vinculada mayoritariamente a un origen capitalino, a excepción de uno de sus miembros, Carlos Ossa, que nació en Manizales.

<b>Tabla 2.3. Características Demográficas de los miembros de la Junta Directiva del BC. 1993</b>	
Edad promedio ingreso a la JDBR	48
Sexo	
Mujeres	1
Hombres	6
Lugar de nacimiento	
Bogotá	6
Manizales	1

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a las trayectorias de formación académica sobresalen algunos rasgos. Para empezar, de los siete miembros cinco son economistas, los otros dos, aunque formados en otras disciplinas, el abogado Néstor Humberto Martínez y el administrador de empresas Rudolf Hommes, se especializaron en ramas vinculadas a la economía. Los

---

<sup>64</sup> Sobrina de Alfonso López Michelsen y Nieta de Alfonso López Pumarejo.

estudios de grado los hicieron, principalmente, en la Universidad de los Andes -de donde egresaron cuatro de ellos-. Esta institución de educación superior, además de ser una de las universidades privadas más costosas, es reconocida por sus elevados niveles académicos y por una enseñanza de la economía enfocada a lo técnico y a la internacionalización, también ha sido la institución donde tradicionalmente se forma la élite colombiana. Formarse allí significa acceder a redes de poder y acumular capital cultural, social y económico. Habría que decir también que dos miembros estudiaron en los Estados Unidos, lo cual para esa época no era muy común y daba cuenta de la pertenencia a una clase privilegiada.

Por otra parte, la mayoría (seis de siete) hizo los estudios de posgrado en los Estados Unidos, salvo Néstor Humberto Martínez que hizo sus posgrados en Colombia (Ver Tabla 2.4.). Con respecto a esto último, podemos mencionar varios elementos, primero: que no existía en el país una amplia oferta de posgrados, y mucho menos en el área de Economía, que como carrera se había creado a mediados de siglo<sup>65</sup>; segundo, hacer estudios de maestría o doctorado en los Estados Unidos era sinónimo de prestigio y credibilidad, con lo cual acumulaban más capital simbólico y, en consecuencia, lograban acceder a los más altos cargos en el Estado<sup>66</sup> o en el sector privado (Rozo Torres, 2006). Finalmente, no podemos dejar de mencionar que la formación en Economía en los Estados Unidos (y en la Universidades privadas de Colombia) durante las décadas de los 70 y 80 coincide con el auge de las ideas monetaristas bajo la influencia de Milton Friedman y la escuela de Chicago, por lo cual, en mayor o menor medida todos los miembros estuvieron expuestos en su formación (en los niveles de grado o posgrado) a la influencia de las posiciones más ortodoxas en la tradición del pensamiento sobre la política económica.

---

<sup>65</sup> La formación de economistas empezó en 1945 en el Instituto de Ciencias Económicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, que en 1951 se transformó en la Facultad de Economía. En las Universidades privadas, la primera facultad se creó en 1948 en la Universidad de los Andes.

<sup>66</sup> Entre 1958 y 2000, 32 de 62 cargos entre ministros de Hacienda, gerentes del Banco de la República y directores del DNP, han sido egresados de la Universidad de los Andes. (Rozo Torres, 2006)



<b>Tabla 2.4. Trayectorias de formación de los miembros de la Junta Directiva del BC 1993</b>	
<b>Profesión</b>	
Economista	5
Administrador	1
Abogado	1
<b>Institución de Formación de grado</b>	
Universidad de los Andes	4
Universidad Javeriana	1
Universidad en los EEUU	2
<b>País donde hicieron los posgrados</b>	
EEUU	6
Colombia	1
Otro lugar	1
<b>Ultimo título alcanzado a 1993</b>	
Master	4
Doctor	3

Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, sus trayectorias laborales -previamente a su nombramiento en la Junta del Banco- muestran vínculos con los grupos de élite, ya sea ocupando cargos de dirección en los gremios más influyentes de Colombia (Federación Nacional de Cafeteros, FEDEGAN, SAC) y/o en altos cargos públicos (ministerios, vice-ministerios).

Asimismo, todos ellos habían estado articulados a la academia y en particular a la producción de investigaciones sobre la política económica, por su puesto, desde la tradición ortodoxa en la cual fueron formados. En este sentido, podemos mencionar la Revista Estrategia Económica y Financiera fundada en 1977 por María Mercedes Cuellar, Rodrigo Botero y Rodolfo Gómez, en cuyo equipo de redacción sobresalió también la participación de Rudolf Hommes. Vale la pena resaltar que esta publicación fue de gran repercusión en el ámbito académico y en el debate público del país. Además, uno de sus fundadores, Rodrigo Botero, fue pionero en dar a conocer los planteamientos de la economía estándar y en realizar estudios de posgrado en los

Estados Unidos, particularmente, en la Universidad de Harvard, a él se la atribuye la frase que dice: “Los empresarios necesitan la fría ducha de la competencia”. Botero, también, fue uno de los creadores de la revista Coyuntura Económica de Fedesarrollo durante el periodo 1970 a 1974 en el que se desempeñó como su director (Semana, 2005).

Con relación a los vínculos de quienes luego serán Codirectores del Banco de la República y la producción de saber ligado al poder monetario y financiero, es necesario también citar la creación de Fedesarrollo, una entidad privada sin ánimo de lucro, que desde su fundación en 1970, se dedicó a realizar estudios sobre los temas estratégicos de política económica, aplicando los enfoques de la economía ortodoxa (Fedesarrollo, 2015). Esta entidad junto a Asobancaria se han constituido en canteras de investigación y consultoría al servicio de las demandas de los empresarios y los gremios del país (Ver tabla 2.5.)

<b>Tabla 2.5. Trayectorias profesionales y académica de los miembros de la Junta Directiva del BC 1993</b>	
<b>Sector Público antes de 1993</b>	
Ministerio de Hacienda	4
Departamento Nacional de Planeación	2
Banco de la República	3
Otros Ministerios y Entidades Públicas	6
<b>Sector Privado antes de 1993</b>	
SAC	2
Federación Nacional de Cafeteros	1
Empresarial	1
<b>Trayectorias académicas antes de 1993</b>	
Fedesarrollo	2
Revista Estrategia Económica y Financiera	2
Profesores vinculados a la Universidad de los Andes	2
<b>Trayectoria profesional después del paso por el JDBR</b>	
Sector Financiero	3
Organismos Internacionales	3
Sector Público	3

Fuente: Elaboración propia

Por último, hay que señalar que después de finalizar el periodo en la Junta, los Codirectores a que hacemos referencia se desplazaron a cargos de dirección en grupos financieros de carácter internacional, en organismos multilaterales (FMI, BID) o en entidades bancarias. Por ejemplo, María Mercedes Cuellar después de ser parte de la Junta Directiva del Banco de la República, en 1996, pasó a ser nombrada presidenta de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria). Roberto Junguito ocupó el cargo de Director Ejecutivo Alterno del Fondo Monetario Internacional y Néstor Humberto Martínez, a los dos años de ser nombrado en la Junta, presentó su renuncia para aceptar un cargo como Subgerente Legal (Deputy General Counsel) en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), pasando a crear, en 1996, su propia firma de abogados (Martínez Neira Abogados),<sup>67</sup> entidad que se ha especializado en ofrecer servicios en temas de derecho y litigio económico a las más grandes compañías de negocios que operan en el país (Rugeles, 2014), entre las que se destacan las principales del sector bancario. En los últimos años fue Ministro de la Presidencia durante primer mandato de Santos (2010-2014). Actualmente es Fiscal General de la Nación, se le cuestiona por el conflicto de intereses que tiene para investigar los sonados casos de corrupción que han involucrado la asociación entre bancos del grupo Luis Carlos Sarmiento Angulo, -antiguo cliente de Neira y Asociados- y la Empresa Brasileira de construcción de infraestructuras, Odebrecht.

Para Jairo Estrada (2005), este grupo de personas hizo parte de la élite intelectual que lideró la producción de política económica de corte neoliberal y promovió las reformas y el ajuste estructural en Colombia, a tal punto que la ocupación y la circulación de estos actores en distintos cargos se convirtió en una evidente correa de transmisión<sup>68</sup> de los intereses de ciertos grupos económicos (2005).

---

<sup>67</sup>Según las cifras, esta firma en el 2010 lideró las adquisiciones de participaciones que suman más de US\$ 3 billones de dólares y durante el 2011 asesoró a clientes en emisiones de valores por más de US\$2 billones de dólares. Entre sus clientes figuran: BAC, Banco AV Villas, Banco de Bogotá, Banco Colpatria, Banco Davivienda, Banco de Occidente, Banco Popular, Caracol Televisión, Carbones Colombianos del Cerrejón, Goldman Sachs, Grupo Aval, Grupo Poma, Grupo Santodomingo, Hoteles Estelar, Ingenio del Cauca, Ingenio Pichinchi, Ingenio Providencia, Ingenio San Carlos, Leonisa, MAFRE Compañía de Seguros, Medoro Natural Resources, MF Global, Organización Ardila Lülle, Pacific Rubiales, RCN Televisión, Seguros Alfa, Ventana Gold. (DLA PIPER MARTINEZ NEIRA, 2016)

<sup>68</sup> En Colombia, a esto se le llamó la *puerta giratoria*, que básicamente consistió en la rotación de personas entre el sector público y el privado.

De este modo, el conjunto de trayectorias, a excepción de la de Carlos Ossa (el único que no nació en cuna capitalina y que después de su cargo en la Junta del Banco hizo su trayectoria en cargos públicos) permite trazar, además, de las conexiones de estos “técnicos” con los intereses del sector financiero, el proceso de acumulación de capital simbólico que se observa a través de sus recorridos tanto individuales como de grupo, en el sentido de Bourdieu.

Así, casi la totalidad de los co-directores en cuestión empezaron con una formación académica en determinados centros universitarios a nivel nacional e internacional con primacía del discurso ortodoxo, lo que les garantizó acceso y construcción de redes y relaciones de poder. Después, pasaron a ocupar altos cargos en gremios o entidades estatales y, finalmente, después de su paso por la Junta Directiva del Banco de la República, fueron cooptados o bien por organismos multilaterales, o por conglomerados financieros y, en algunos casos, dieron lugar a la creación de firmas financieras privadas de gran poder e influencia a nivel nacional e internacional.

### **Reflexiones finales: Compromiso institucional paradójal**

El análisis de las trayectorias de desarrollo expuesto en la primera parte de este capítulo, nos permitió mostrar que a fines de los ochenta en el marco de un proceso de crisis del aparato productivo y malestar social, particularmente, en zonas rurales, se llegó a establecer un compromiso institucional, en primer lugar, entre dos lógicas al interior de la elite: por un lado, aquella vinculada al gremio de los cafeteros que habían apalancado el proceso de acumulación de la ISI, y por otro, una lógica comprometida con una nueva e inusitada expansión del mercado de capitales y la rentabilización de las inversiones financieras, siendo esta última la que resultó claramente beneficiada en la recomposición de la institucionalidad monetaria de 1991. Pero también, como vimos en el capítulo previo, la otra cara de este compromiso institucional se presentó asociada a la ampliación de los derechos de un conjunto de la población que históricamente había estado marginada, en el marco del Estado Social de Derecho, mediante el cual se reguló a una parte de los grupos armados y se canalizaron las demandas de partidos y grupos de izquierda.

En síntesis, la Asamblea Nacional Constituyente fue el lugar donde se dio expresión a este compromiso institucional marcado por una ampliación del Estado Social de Derecho y por un proceso de financiarización de la economía en sintonía con las políticas neoliberales, lo cual quedó expresado en el texto de la Constitución -como subrayamos en el capítulo primero. Que fue un compromiso, por cierto, muy particular (contrario a lo que sucedió en otros países de la región donde el compromiso del neoliberalismo necesariamente supuso la reducción del Estado y la restricción de las demandas sociales) y paradójal, en el sentido de que coexistió la demanda de sectores populares por fortalecer el Estado Social de Derecho con el avance de las políticas Neoliberales refrendadas por la coalición de elites.

Lo otro que subyace al análisis es una caracterización de cómo se constituyó este pacto, teniendo en cuenta las particularidades tanto en lo que atañe a la configuración del Estado como a la conflictividad social en Colombia. Así, tenemos el conflicto monetario estrechamente circunscripto a una disputa entre elites y la puja distributiva regulada en mayor medida por la vía de la restricción a la participación política de los sectores populares (tanto de obreros urbanos, como campesinos, indígenas y afros) a través del disciplinamiento violento de los liderazgos sociales, operado en el marco del conflicto armado; situación que hasta el día de hoy se mantiene, a pesar de los logros en términos de participación política obtenidos por la Asamblea de 1991. De lo anterior, se infiere una de las razones de por qué la disputa sobre el carácter de la institución monetaria se haya mantenido ajena y vetada a los intereses de las clases subalternas y que la política monetaria no haya sido parte del debate público.

Adicionalmente, a la explicación sobre el vaciamiento político de la institución monetaria, tendríamos que agregar el argumento relacionado con el uso de la teoría estándar que legitimó los criterios para seleccionar a los miembros de la Junta Directiva del Banco que, como ya hemos mencionado, pregonaron la independencia y autonomía del Banco frente a la política fiscal del gobierno y, también, privilegiaron la posición neutral que debería tener la Junta frente a los intereses de sectores particulares, de lo cual, se desprendió la elección de “técnicos” para garantizar una eventual gestión eficaz en la reducción de la inflación y la estabilidad de la economía.

Pero, en realidad, como hemos presentado en la segunda parte del capítulo con el análisis de las trayectorias de estos miembros y sus conexiones con el sector financiero, este atributo de neutralidad que se le endilgó al Banco, no fue más que una construcción social y simbólica (Lebarón, 1997) de singular utilidad para ocultar los vínculos reales existentes entre los actores “técnicos” a cargo de la política monetaria y los intereses económicos y financieros. Y, precisamente, fue por esa vía que se cerró la posibilidad de que otros intereses diferentes, estuvieran presentes en el conflicto por la regulación monetaria.

Así pues, el cambio en la institucionalidad monetaria, que se asocia a la reforma del Banco de la República de 1991, fue un proceso ligado a una trayectoria de acumulación de capital político y económico alrededor de las cúpulas del sector financiero, que empezó a gestarse desde los años 70. Pero, también fue producto de la emergencia y estabilización de una nueva gestión monetaria, legitimada por el saber cifrado de los economistas y, gracias a ello, escindida del debate y el control político de la sociedad.

Por lo anterior, y frente a un compromiso institucional de carácter paradójico, como es el que hemos descrito para el caso colombiano, en el capítulo que sigue nuestro interés estará enfocado en el análisis de cómo fue resuelta esta paradoja, ante un panorama de cambio en el proceso de acumulación y regulación, el aumento de las demandas de los sectores sociales y la crisis financiera de finales de los noventa que vivió el país.

### **Capítulo 3. Régimen de Deuda: la jerarquización de la extracción financiera sobre el derecho social**

“yo lo que quiero es resaltar, el hecho de que en (...)la financiación del déficit fiscal apelando al banco emisor hay que ser supremamente cauteloso, en esto pasa lo mismo que en todas las tentaciones, (...), como todos ustedes saben, en que finalmente no se le pueda poner freno, o limite al tamaño, o a la magnitud el pecado” (Presidencia de la República, 1991, pág. 35) esto dijo Carlos Rodado Noriega, miembro del partido conservador, durante el debate de la Comisión Quinta, cuando argumentó a favor de prohibir la emisión del Banco de la República, es decir, de los préstamos que éste facilitaba al gobierno. Aquí más que un argumento técnico, es un argumento moral, donde la emisión del Banco es condenada y señalada como una “tentación” para el gobierno, que cuando este la usa sin límites termina “pecando” y, por tanto, no queda otro correctivo que su restricción.

Evidentemente, no es el primer debate en economía que ante el ocultamiento de la lógica política y la limitada argumentación de la teoría económica, se recurra al precepto moral para defender una determinada postura o política económica. En este caso, el manejo “adecuado”, “bueno” o “sano” de la institucionalidad monetaria se asoció a la restricción de la emisión monetaria por parte del Banco de la República. De esta forma, todos los discursos confluyeron en la necesidad de restringir la emisión primaria, y esto quedó incorporado en el artículo 373 de la Constitución de la siguiente manera: “Las operaciones de financiamiento a favor del Estado requerirán la aprobación unánime de la Junta Directiva, a menos que se trate de operaciones de mercado abierto. El legislador, en ningún caso, podrá ordenar cupos de crédito a favor del Estado o de los particulares.” (Constitución Política de Colombia 1991, 2011).

En los siguientes años, esta restricción impuesta al Banco de la República -junto a otras medidas- favoreció un cambio en la regulación institucional de la economía en lo que refiere al financiamiento. Lo cual sugiere una serie de preguntas: ¿cómo hizo el gobierno para financiar sus gastos, si con la reforma, le fue restringida la emisión, es decir, los préstamos del Banco de la república? La respuesta parece obvia, el gobierno no tuvo otra opción que pedir deuda en el sistema financiero. Si esto fue así, entonces,

la pregunta que sigue, ingenua si se quiere, es ¿por qué el financiamiento del sector financiero es mejor que hacer uso de emisión primaria? Apartándonos de lo que diría en este caso la teoría económica ortodoxa, a lo largo de este capítulo trataremos de responder a esta pregunta planteando que la reforma fue una decisión, en gran parte, fruto de una disputa política, cuyo resultado fue la transferencia de riqueza al sector financiero y la instauración de un régimen de acumulación basado en la deuda. Respuesta que tal vez no convenza a los economistas ortodoxos, quienes se empeñan en escindir la política de la lógica económica.

De este modo, no sólo mostraremos esta reforma como un dispositivo institucional fundamental a la hora de consolidar el rol del sector financiero en la economía, sino también, señalaremos que, dentro de este modo de regulación, fueron implementadas al mismo tiempo un conjunto medidas como la apertura comercial, las reformas del sistema financiero, laboral y del estatuto cambiario y los procesos de privatización de numerosas empresas y bancos públicos.

La existencia y consolidación de un régimen de deuda en Colombia se ilustra con algunas cifras que muestran como -en los noventa- se dio un aumento sostenido del nivel de endeudamiento de los distintos agentes de la economía con el sector financiero: por una parte, la deuda bruta<sup>69</sup> del sector público (el Gobierno Central y los entes territoriales) como proporción del PIB pasó de ser 26,0% en diciembre de 1995 a 54,2% en diciembre del 2001 (Banco de la República, 2002). Y por otra, en el sector privado (que incluye empresas y hogares) la cartera bruta<sup>70</sup>, es decir, el total de créditos que ofreció el sector financiero como porcentaje del PIB pasó de 26,7% en 1990 a 40,1% en 1996. A esto último, se debe agregar que los préstamos asignados a los hogares como proporción del total de activos (que incluye préstamos e inversiones) del sistema financiero llegó a ser un poco más del 40% en 1996.

Además del endeudamiento de todos los agentes de la economía, otra cifra que da cuenta de este régimen de deuda es el alto nivel de concentración del sector financiero,

---

<sup>69</sup> Deuda Bruta, es la deuda interna y externa que incluye las obligaciones entre las distintas entidades del sector público no financiero.

<sup>70</sup> La cartera bruta incluye créditos incobrables.



donde un 70% del total de activos de todo el sector fue manejado por cinco grupos<sup>71</sup> a lo largo de la década (Pinzón Hernández, 2011). Por último, para hacernos una idea del volumen de recursos transferidos al sector financiero nacional, podemos revisar el monto de los intereses reales pagados como proporción del PIB, mientras en 1988 representó el 3,1%, en 1998-1999 llegó a ser del orden del 6,4% del PIB (Ocampo, 2001).

Por otra parte, cuando hacemos referencia a un régimen de deuda, compartimos la noción de deuda de Mauricio Lazzarato, en su libro *“La fábrica del Hombre endeudado”* (2013). En primer lugar, porque para este autor la deuda es una relación de poder que se objetiva en la relación acreedor-deudor, y a través de ella se expresa un diferencial de fuerzas entre los “propietarios del capital” y los “no propietarios de capital”. Y en segundo lugar, porque observa que la deuda se ha constituido en el dispositivo central del mundo contemporáneo, afirmación que se confirma con la generalización del crédito al conjunto de la sociedad. Mientras que, en décadas anteriores, el crédito estuvo destinado a aquellos sectores pujantes de la economía (como el cafetero) y, prácticamente, era un privilegio al que sólo podían acceder aquellos sectores que tenían un lugar de poder en la sociedad. Actualmente, el acceso al crédito está generalizado, aunque -para el caso de nuestras sociedades- no podamos afirmar que todos acceden a él, lo que sí está claro, es que cada vez es más común que se necesite para consumir, para estudiar, para tener vivienda o para viajar, mejor dicho, cada día cobra más importancia entrar al circuito de la deuda para acceder a determinadas condiciones de vida. Y en este punto, Lazzarato es novedoso al retomar los planteamientos de Marx, Nietzsche y Deleuze para afirmar que no sólo hay una producción económica de deuda, sino que, al tiempo, se da una producción de subjetividad de la deuda, es decir, de *“producción del sujeto deudor y su <moral>.”* (2013).

Otro punto en el que coincidimos con Lazzarato es cuando señala que la deuda es un dispositivo estratégico de las políticas neoliberales y en el marco de ello “la ley más importante, sancionada por todos los gobiernos (...) es la prohibición de monetizar la

---

<sup>71</sup> Los grupos son: Grupo Aval, Grupo Sindicato Antioqueño, Grupo Bolívar, Grupo BBVA y Grupo de Banca Pública. (Pinzón Hernández, 2011)

deuda social a través del Banco Central [es decir] la totalidad de los servicios sociales del Estado benefactor, ya no pueden financiarse mediante la emisión de moneda por parte de dicho banco” (2013, pág. 21). En consecuencia, la reforma del Banco, que condujo a un mayor grado de autonomía e independencia y sobre todo a la restricción de la emisión primaria, se convirtió, en últimas, en la estructuración de una renta o un “mecanismo de explotación” que significó la transferencia de importantes recursos de la población, las empresas y el Estado al sector financiero a través del pago de intereses.

Teniendo en cuenta estas consideraciones iniciales, en este capítulo trataremos de explicar, en primer lugar, cómo la reforma del Banco -en lo que respecta a la emisión- constituyó un elemento clave en la transformación del modo de regulación de la economía, a través del cual se asignó un rol determinante al sector financiero en la distribución de los recursos y se instituyó un régimen de deuda en Colombia. Luego, analizaremos cómo la crisis financiera de fines de los noventa en el país –que además de ser parte de una dinámica global- fue provocada principalmente por esta economía de la deuda. Y por último, a través del análisis de esta crisis y la afectación que produjo a los viviendistas, mostraremos el conflicto por la puja distributiva expresado en la jerarquización de la extracción financiera por encima de la garantía de los derechos sociales.

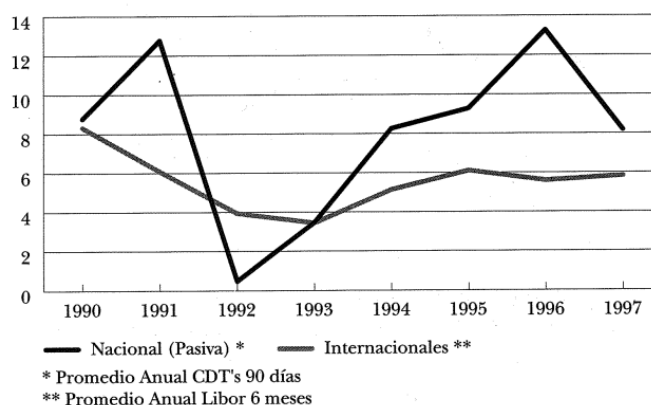
### **3.1. El ascenso de las finanzas en los noventa**

Los primeros años de los noventa se caracterizaron por un proceso de consolidación de reformas y cambios institucionales a favor de la liberalización y la apertura económica, que le otorgaron al sector financiero un rol central en la asignación de recursos de la economía y modificaron la relación entre la política monetaria y la política fiscal. Atrás quedó el liderazgo de la política fiscal en la promoción de la ISI, a partir de los noventa, lo fiscal se subsumió a los objetivos de la política monetaria provocando que el financiamiento, tanto del Estado como del proceso de crecimiento económico, se desplazará desde la emisión monetaria hacia la adquisición de deuda con el sistema financiero privado (González J. , 1999). Este proceso de financiarización -como se le conoció en los noventa- estuvo acompañado por el ingreso

y articulación de flujos externos de capital a la economía doméstica y por el manejo de altas tasas de interés por parte del Banco de la República, profundizando el endeudamiento en la mayoría de actividades de la economía e impactando de manera directa en el sector real (Ver Grafica 3.1.) (Tenjo & López, 2002; González, 1999; Misas, 2002). Precisamente, el incremento de la deuda es considerado como una de las principales consecuencias de la implementación de las políticas neoliberales, que tuvo como resultado, a su vez, una mayor participación de la renta captada por los grupos financieros privados en el total del valor agregado de la economía.

Gráfico 3.1.

Tasas de Interés Reales Nacionales e Internacionales



Fuente: Banco de la República

Nota: Recuperado de: "Especulación financiera. La burbuja que hundi6 a Colombia" (UNEB, 2003)

Este nuevo rol del sistema financiero en la economía fue consecuencia de un conjunto de reformas institucionales y cambios en la orientación de la política económica (leyes 45/90, 9/91 y 35/93)<sup>72</sup> principalmente en tres frentes: en primer lugar, el Gobierno de Gaviria (1990-1994), recién electo y promotor de la Asamblea Constituyente, implementó una apertura súbita e indiscriminada en la cuenta de capitales, eliminando

<sup>72</sup> Un resumen sobre las implicaciones de estas leyes es el siguiente: La ley 45 de 1990 redefini6 la estructura del sector financiero y de sus servicios estableciendo un esquema de matrices y filiales y la libertad de entrada y salida de los mercados, además regul6 los flujos de informaci6n. La ley 9 de 1991 elimin6 la restricci6n que existía para la inversi6n extranjera. Y la ley 35 de 1993 ampli6 las operaciones de los diferentes intermediarios, liber6 los plazos y las tasas de inter6s, dio vía libre a la creaci6n de las entidades especializadas en leasing y elimin6 el monopolio del ahorro de las Corporaciones de ahorro y Vivienda-CAV. (Arango M. , 2006)

los principales controles a las inversiones extranjeras (directas y de portafolio) que habían sido centrales en el modelo de sustitución de importaciones para proteger la producción nacional y garantizar la capacidad adquisitiva de los ingresos del sector exportador, esto es, de los cafeteros. En segundo lugar, como ya lo examinamos en el primer capítulo, a través de la consagración de la independencia del Banco Central en la Constitución de 1991<sup>73</sup> se implementó la transformación en el esquema de emisión de la moneda y se reorientó la política monetaria prioritariamente hacia la lucha contra la inflación. Por último, y bajo la promesa de ampliar y abaratar las fuentes de financiamiento para la inversión, se levantaron las restricciones y regulaciones que pesaban sobre las instituciones financieras privadas, en torno a la especialización de la banca y las prohibiciones para intermediar capitales externos. (UNEB, 2003)

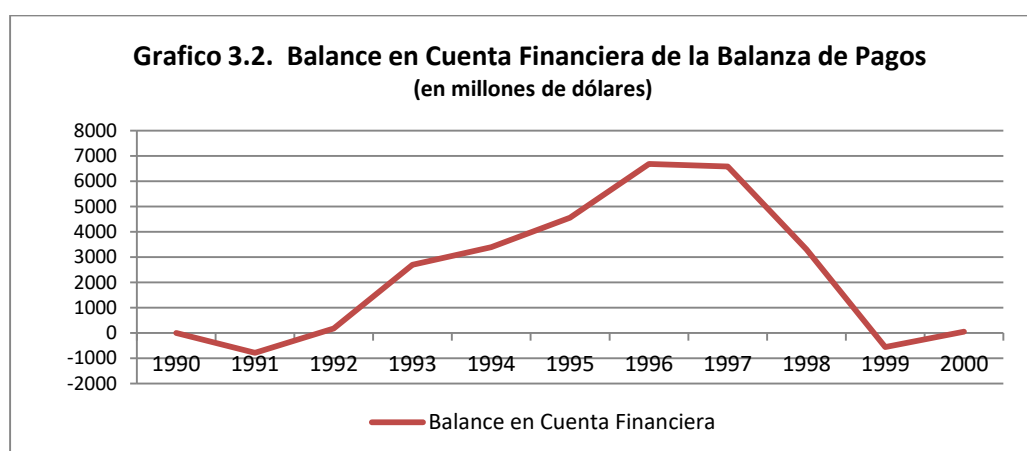
Como parte de este marco regulatorio, a lo anterior, se suman tres hechos que a la postre terminarían desencadenando la crisis financiera de 1998: en primer lugar, el incremento de los flujos de capital externo en el mercado local; en segundo lugar, la fuerte expansión del sector financiero desde principios de la década de los noventa; y en tercer lugar, la preferencia por el manejo de la tasa de interés de mercado como instrumento de política monetaria por parte del Banco de la República para controlar la inflación. La articulación de todos estos hechos, que a continuación examinaremos a profundidad, generó una transformación en el modo de regulación de la economía como un todo, dando lugar a que el sector financiero privado tome un rol preponderante en la asignación de los recursos de la economía, y que además, se le garantizará una mayor influencia a sus representantes en la toma de decisiones de la política económica.

Con respecto a lo primero, el incremento de los **flujos de capital externo** hacia los, así llamados, mercados emergentes (entre ellos Colombia) fue la consecuencia tanto de una mayor integración financiera y de capitales a nivel mundial, como de una caída de las tasas de interés en las grandes economías centrales ligada a la persistente recesión de los Estados Unidos. Como se puede observar en la Cuenta Financiera de la Balanza de pagos (ver gráfico 3.2.), el comportamiento de estos flujos se caracterizó

---

<sup>73</sup> La reforma del Banco de la República se reglamentó mediante la Ley 31 de 1992.

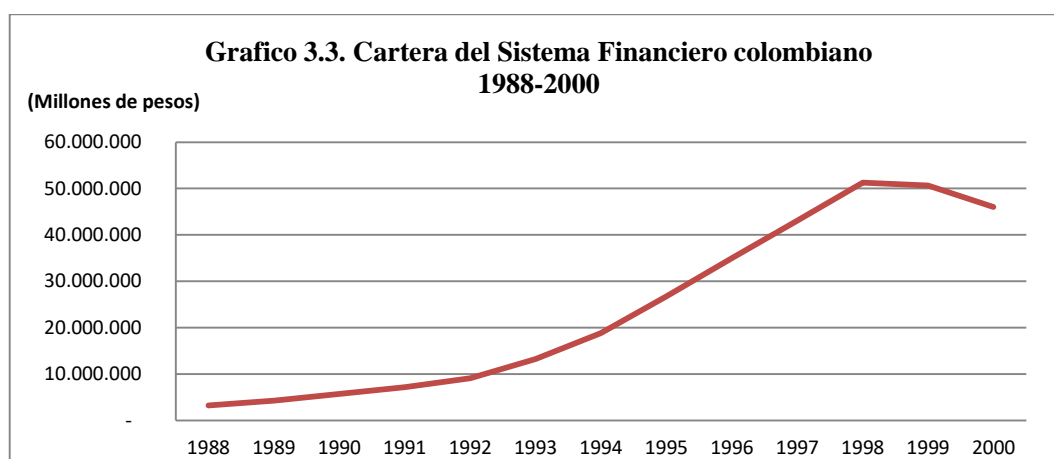
por un incremento sustancial a principios de los noventa, interrumpido en 1995, cuando estalla la crisis mexicana, y que decrece, finalmente, entre el 97 y 98, como consecuencia de la crisis asiática y rusa (Tenjo & López, 2002). Por otra parte, en contraste con lo ocurrido en los años ochenta, cuando los flujos externos llegaron, principalmente, a cubrir el déficit fiscal de los gobiernos, durante este periodo y producto de la desregulación del sistema financiero en el país, estos flujos entraron directamente al financiamiento del sector privado creándose una fuerte relación de dependencia con estos.



Fuente: Cálculos propios. Estadísticas e indicadores económicos. Sector Externo en CEPALSTAT (CEPAL, 2000).

En segundo lugar, en este contexto de afluencia masiva de capitales, la economía colombiana generó una expansión rápida del sistema financiero, reflejada tanto en el aumento de la cartera intermediada (préstamos asignados) (ver gráfico 3.3.) como en el crecimiento del número de entidades del sector, que pasó de 87 en 1985 a 147 en 1996 (Arango M. , 2006). En contraste con esto, el sistema financiero que existió a fines de los ochenta, además de tener un tamaño limitado, se caracterizó por un mercado fragmentado, especializado y concentrado (Tenjo & López, 2002), donde el Estado fue uno de los principales propietarios de los activos bancarios<sup>74</sup>, en el marco de una estrategia que impulsó la creación de la banca de fomento dentro del modelo de sustitución de importaciones.

<sup>74</sup> En 1991 las entidades públicas financieras representaban el 55% de las entidades bancarias. (Sarmiento Espinel & Cristancho Giraldo, 2009)



Fuente: Cálculos propios. Cifras tomadas del Anexo 1. Principales Indicadores Monetarios, Crecimiento Anual del PIB e Inflación 1924-2000 (Hernández Gamarra, 2004)

La reforma financiera de los noventa tuvo como propósito romper con la especialización del sector e introducir un modelo de multibanca, en el que todas las entidades financieras privadas pudiesen operar en cualquier mercado de crédito<sup>75</sup> y ofrecer una amplia variedad de servicios. Mientras en los ochenta se tenía un modelo de banca especializada, en el que existían entidades como las Corporaciones de Ahorro y Vivienda y el sistema UPAC (creadas en 1972, para captar ahorro de los trabajadores y dirigirlo a préstamos de largo plazo) o las Corporaciones de financiamiento comercial (creadas en 1979 con el propósito de ampliar las fuentes de capital de trabajo de las empresas); en este periodo, bajo el auspicio del nuevo esquema de regulación, se crearon compañías matrices que, a través de sus filiales, empezaron a operar en los distintos nichos de mercado, hasta que se fueron levantando progresivamente las limitaciones para pasar a un modelo pleno de multibanca.

Aunque en Colombia el mercado bancario siempre tuvo mayor peso que el mercado bursátil, en los ochenta, fueron implementadas las primeras medidas (Ley 75 de 1986 y después el Decreto 1321 de 1989 y la Ley 49 de 1990) tendientes a fortalecer las transacciones de bolsa -y de paso mejorar las condiciones del sector financiero-

<sup>75</sup> El sistema fue pasando progresivamente en los años 90, del sistema de matriz-filiales a uno de banca universal.

mediante la supresión de algunos tributos. Básicamente fueron eliminados el impuesto al patrimonio sobre las acciones y el gravamen sobre la utilidad que genera la valorización de vender acciones en bolsa (Sarmiento Espinel & Cristancho Giraldo, 2009). Con este mismo propósito -el de dinamizar este mercado- se crearon nuevos actores para invertir en la bolsa, por un lado los fondos de cesantías<sup>76</sup> con la ley 50 de 1990 (la laboral) y por otro los fondos privados de pensiones<sup>77</sup> con la ley 100 de 1993. Aquí es importante resaltar que el fortalecimiento de este sector no sólo se limitó a reformar el sistema financiero existente, sino que también se buscó ampliar sus operaciones llegando incluso a intermediar los recursos del sector laboral y de la seguridad social.

De este modo, la expansión del sector financiero se constata no sólo por la consolidación del modelo de la multibanca y el rápido incremento del número de entidades, sino también por el vertiginoso crecimiento y diversificación de sus operaciones<sup>78</sup>, el volumen de sus utilidades y el grado de concentración del sector, que para el año 2001, de los 18 grupos financieros existentes, 5 concentraron el 68% del mercado y sólo 3 (La Banca Pública, el Grupo Aval y el Sindicato antioqueño) llegaron a tener más del 62% del total del patrimonio de toda la industria (Pinzón Hernández, 2011). Según una nota del diario *El Tiempo*, por ejemplo, “los índices de crecimiento de sus activos pasaron de 38 por ciento en 1992, a 42 por ciento en 1994. Las entidades se fortalecieron patrimonialmente y el número de intermediarios financieros creció de 98 en 1990 a 140 en 1995 (...) Como consecuencia de esta prosperidad, las utilidades eran millonarias en la banca” (El Tiempo, 15 de septiembre de 2003).

Finalmente, el tercer hecho, hace referencia a un cambio en el instrumento de manejo de la política monetaria, donde se destaca la preferencia por el uso de una tasa de interés de mercado y el control de la cantidad de dinero en la economía a través de Operaciones de Mercado Abierto – OMA’s, en contraste, con los instrumentos utilizados en la década anterior caracterizados por un manejo regulado de la tasa de

---

<sup>76</sup> Estos fondos son los encargados de administrar las cesantías de los trabajadores. Las cesantías es el ahorro que debe aportar el empleador o empresario y corresponde a un monto equivalente a un mes de salario por cada año de servicio.

<sup>77</sup> Son los fondos que administran los recursos del sistema privado de pensiones.

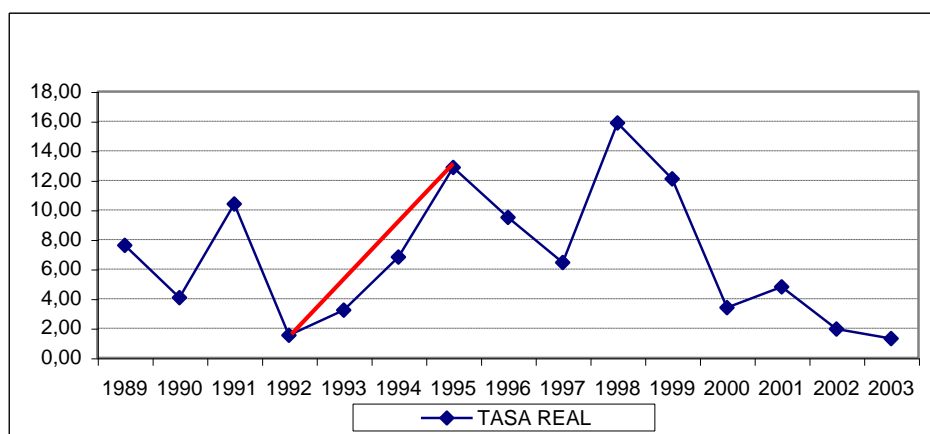
<sup>78</sup> “La cartera bruta como porcentaje del PIB pasó de 26,7% en 1990 a 40% en 1996, y el precio de los activos creció de forma acelerada” (Banco de la República, 2002)

interés y de la tasa de cambio mediante el control de cambios (Ley 444 de 1967), ambos orientados a proteger la economía interna y los ingresos de los exportadores (Banco de la República , 2013).

¿Cómo funcionó esta política en los noventa? Básicamente, la política monetaria estuvo dirigida a evitar el aumento de la inflación que generó la entrada masiva de divisas y su monetización a pesos. Esto hizo que el Banco de la República implementará una política esterilizadora (UNEB, 2005), que consistió en colocar Títulos de Tesorería (TES) en el mercado financiero, a través de las OMA's, lo cual garantizaría recoger el dinero circulante y con esto disminuir el aumento de la inflación que había ocasionado la mayor cantidad de dinero en la economía. Ahora bien, para que los TES fueran atractivos, el Banco de la República tuvo que subir las tasas interés, generando un efecto de contagio al conjunto de las tasas de interés del mercado financiero y, a su vez, atrayendo la entrada de más capitales extranjeros. Al final esto se convirtió en un círculo vicioso, en el que primero subieron las tasas de interés para colocar los TES, lo que atrajo los flujos de capital externo, que cuando se monetizaron en la economía presionaron la inflación, ante lo cual el Banco respondió nuevamente con aumento de la tasa interés y así sucesivamente hasta el punto que la política monetaria perdió su efectividad. Y como resultado final, entre 1992 y 1995, las tasas de interés reales se incrementaron más de 10% como se muestra en la gráfico 3.4. (2005).



**Gráfico 3.4. Tasa de interés real**



Nota: Recuperado de: “Deuda Pública Territorial: Conjura de Banca y el Gobierno Central Contra Las Regiones, Propuestas para un Reordenamiento Financiero de Colombia” (UNEB, 2005)

En efecto, estos hechos y el nuevo marco institucional caracterizado por a) una mayor libertad de la banca privada para realizar la intermediación del ahorro b) la privatización progresiva de la banca pública existente, c) el retiro de subsidios a la financiación de la actividad productiva y d) la prohibición, de facto, del financiamiento público a través de la emisión monetaria, implicó un ascenso del protagonismo de la finanza privada en el conjunto de la economía, a la que los diferentes agentes debieron tributar una proporción mayor de valor agregado en forma de renta financiera, sea por la vía del servicio de la deuda pública, sea por la vía de los intereses a la financiación de los negocios privados, o por el endeudamiento de la clase trabajadora y los sectores populares. (Lazzarato, 2013).

### **3.2. El rol del Banco de la República: su dimensión económica, política y simbólica.**

A diferencia de los estudios de los economistas ortodoxos<sup>79</sup> que generalmente no consideran en sus análisis el orden político y simbólico y, en los casos donde se incluyen, son tomados como externalidades o, bien, comprendidos bajo la misma

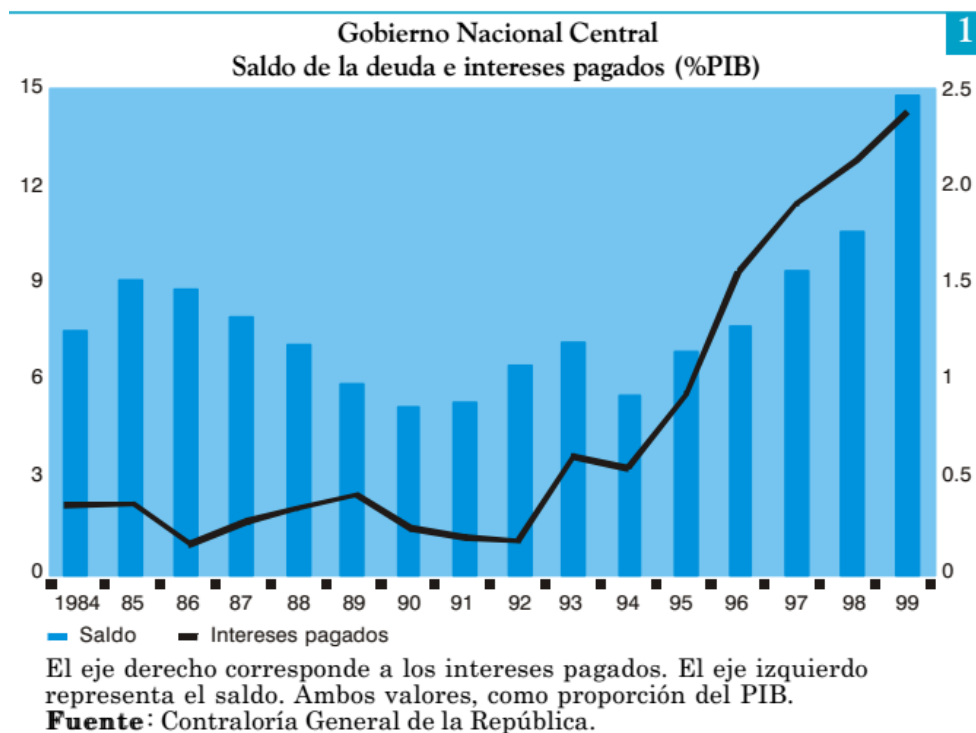
<sup>79</sup> Se hace referencia a aquellos economistas que suscriben los planteamientos de la economía ortodoxa y que además en su momento se ubicaron en posiciones de autoridad en el sector público o privado. No hacemos referencia a las distintas corrientes que existen al interior de lo que denominamos como economía ortodoxa o estándar.

racionalidad económica. En nuestra investigación, son fundamentales estos elementos para llegar a una comprensión más profunda sobre el rol del Banco de la República (a partir de su reforma en 1991 y de las funciones que le fueron asignadas) en la configuración del régimen de deuda.

Como ya lo hemos mencionado, esta reforma creó una entidad autónoma encargada de preservar el poder adquisitivo de la moneda bajo el argumento de que los gobiernos son propensos, por razones políticas, a expandir la masa monetaria en favor de políticas populistas que van en detrimento de la inflación. Un argumento, que por cierto, expresa una valoración negativa de la lógica política, en la que todo lo que este permeado por ella corresponde a una desviación o, bien, atenta contra el buen funcionamiento de la economía y, por tanto, cuestiones como lo monetario y su institucionalidad deberían estar resguardados de ella. En este sentido, no sólo queremos señalar que la reforma del Banco fue clave en la estructuración del modo de regulación de la economía y del régimen de deuda, sino que también el accionar propio de esta institución quedó sometido en sus distintas dimensiones (económicas, políticas y simbólicas) al régimen de deuda (Théret, 2013).

En su dimensión económica, mientras en los ochenta el Banco de la República fue una entidad dependiente del manejo y arbitrio del gobierno, en los noventa, este cambio institucional, junto al escenario de liberalización de la economía, imprimieron un giro a la política monetaria, que se expresó en el uso de la tasa de interés, la emisión de Títulos de Tesorería (TES) como nuevo mecanismo de financiamiento (ante la eliminación del uso de los recursos de emisión del Banco de la República) y el manejo restrictivo de la masa monetaria por medio de las Operaciones de Mercado Abierto (OMA) (ante la eliminación de los controles cambiarios). La subordinación del presupuesto Nacional a los mercados financieros llevó al encarecimiento del financiamiento público, puesto que el Estado no tuvo otro camino que adquirir deuda a tasas de interés de mercado, en un momento en que las tasas estaban en alza por la coyuntura internacional y por el manejo que hizo de estas el Banco, convertidas ahora en el único instrumento para hacer política monetaria. Durante el periodo de 1993 a 2003, el servicio (pago de intereses) de la deuda pública se incrementó cuatro veces como proporción del PIB, pasando de 2,9% al 12,8% (ver gráfico 3.5.) (UNEB, 2005).

Gráfico 3.5.



Nota: recuperado “El desmanejo de la deuda pública interna (Informe Especial)” (González & Cabrera, 2000)

En definitiva, el gobierno pasó de un escenario en el que hizo uso de los recursos de señoraje<sup>80</sup> y adquirió préstamos con el Banco de la República en condiciones favorables (de largo plazo y a bajo costo); a otro escenario donde tuvo que recurrir al sector financiero para tomar deuda a un costo elevado (ver cuadro 1.), llevando no sólo a la apropiación de los recursos públicos por parte de los intermediarios financieros sino a que estos impusieran sus condicionalidades e influyeran en la gestión de la política económica en su conjunto.

<sup>80</sup> El señoraje es el impuesto recolectado a través de la emisión de saldos monetarios y, por lo menos antes de los noventa, fue un derecho del Banco Central, como Banco emisor, de "producir" dinero.

**Cuadro 1.**

CONDICIONES FINANCIERAS DE LOS NUEVOS PRÉSTAMOS CONTRATADOS				
Período	Monto contratado (Millones de US\$)	Período promedio		Tasa promedio de interés (% nominal)
		De gracia (años)	Amortización (años)	
Década 70	551	4,6	17,6	6,9
Década 80	2.002	4,3	13,4	9,7
1991	2.507	6,0	12,8	7,5
1992	847	4,2	14,7	7,8
1993	1.526	3,4	12,2	6,9
1994	1.715	4,0	10,9	7,3
1995	1.715	2,7	9,1	6,8
1996	3.489	1,5	8,5	7,8
1997	2.331	1,3	10,6	8,0
1998	3.104	1,2	7,1	8,2
1999	3.861	2,4	8,9	10,0
2000	3.192	1,1	9,5	11,8
2001	6.441	2,1	9,4	9,5

Fuente: Banco de la República, SGEE.

Nota: Recuperado de: “Reporte de Estabilidad Financiera” (Banco de la República, 2002)

Con respecto a lo político, algunos economistas (no ortodoxos) plantean que la reforma de la Banca Central contribuyó a la pérdida de control político sobre la política monetaria por parte del Congreso; y en efecto, como lo señalamos en el primer capítulo, la independencia de la institución monetaria (Junta Directiva) posibilitó que las decisiones sobre el manejo monetario estuviesen por fuera de cualquier tipo de debate político y, a la vez, que estas decisiones fueran tomadas autónomamente por la Junta Directiva en calidad de autoridad monetaria. (González J. , 1999). Precisamente, en los años siguientes a la reforma, este planteamiento se convertiría en una tesis defendida por los mismos funcionarios del Banco, como lo hizo el Secretario de la Junta Directiva en una publicación del Banco denominada Reportes del Emisor, donde afirma que al Congreso le está “vedado señalar directrices concretas, por cuanto, de hacerlo, estaría desplazando la decisión autónoma de la Junta” (Hernández G. , 1999).

Finalmente, en su dimensión simbólica, durante los años que siguieron a la reforma, el saber de los economistas tomó mayor relevancia en los debates públicos sobre el rol del Banco y la política monetaria, siendo el discurso de la economía ortodoxa (referido a los beneficios de la banca independiente y neutral y a la restricción de la emisión) el gran vencedor en la disputa “por el reconocimiento de su discurso como único

autorizado a decir la verdad” (Théret, 2011, pág. 513) (Roig, 2016). Esto, para el caso colombiano, se puede objetivar en el hecho de que todas las tendencias políticas y partidarias del Congreso aceptaron la tesis (de los economistas del Banco de la República) que la principal causa de la crisis de finales de los 90 fue el déficit fiscal (González J. , 1999). Lo cual significó la absoluta hegemonía del discurso económico ortodoxo en esta institución política y la nula recepción de otros planteamientos sobre la crisis, como por ejemplo, aquellas perspectivas que plantearon, a la inversa de la visión ortodoxa, que la principal causa de los desbalances fiscales (determinante en la crisis y convertida en el principal gasto del presupuesto) había sido la deuda pública, cuyo incremento fue resultado, tanto de la prohibición de utilizar los recursos de la emisión monetaria y de no dejar otro camino al Gobierno que el de emitir bonos de deuda pública para financiar el presupuesto nacional (Giraldo C. , 2010), como del uso de OMA´s (a través de la venta de TES) para controlar la expansión monetaria.

### **3.3. Los efectos de la crisis financiera de finales de los noventa**

En 1998, el presidente del partido conservador Andrés Pastrana (1998-2002), declaró el “estado de emergencia económica y social”, medida de excepción con la cual se quería hacer frente a la crisis del sector financiero, que -según el gobierno- había sido consecuencia de la estampida de capitales de la economía colombiana producto de la crisis financiera mundial (EL PAIS, 1998). Sin embargo, este diagnóstico no sólo no es compartido sino que además es cuestionado por algunos economistas.

Estos economistas (Tenjo & López, 2002) explican que el conjunto de fenómenos que desencadenó la crisis financiera, de finales de los noventa, fue resultado de un ciclo completo del crédito. Este ciclo fue caracterizado en su fase inicial por un incremento del crédito, que sostenido en la liberalización financiera y cambiaria y en el acceso del sector privado a flujos de capital, produjo el surgimiento de una burbuja de gasto (por el aumento del consumo de los hogares y las empresas, los principales beneficiarios de estos créditos) y la contracción del ahorro compensado por un aumento en la deuda. Luego, en la fase descendente, es decir, cuando los capitales externos empiezan a salir del país (como resultado de las crisis internacionales) el Banco de la República decide incrementar la tasa de interés como medida para frenar esta situación, provocando, de

inmediato, la contracción de la demanda de crédito interno y el aumento de las deudas adquiridas en años anteriores.

Para los hogares estas medidas tuvieron un impacto negativo, por un lado, sus finanzas se deterioraron y por otro, el nivel de consumo se redujo, como consecuencia de destinar una parte considerable de sus ingresos al pago de cuotas de los créditos adquiridos previamente (tanto hipotecarios, como de consumo). De manera que la orientación de la política monetaria (con el incremento de las tasas de interés) tuvo efectos importantes e inmediatos sobre las variables reales, afectando los ritmos de inversión, consumo y, en general, el nivel de ingresos de todos los sectores de la economía.

En cuanto al balance público, González (1999) explica el comportamiento de la economía a través de la proporción exhibida entre ingresos corrientes<sup>81</sup> e ingresos de capital del Estado. “En 1975, los ingresos corrientes representaban el 81.2 por ciento de los ingresos totales; este porcentaje se redujo a 68.6 por ciento en 1998. Entre tanto, la participación de los ingresos de capital pasó del 18.8 por ciento al 31.4 por ciento. La caída de los ingresos corrientes ha sido compensada con un aumento de los ingresos de capital. Esta sustitución refleja un progresivo debilitamiento de la estructura de las finanzas públicas.” (1999). Este comportamiento en el balance público, estuvo acompañado, más ampliamente, de una sustitución generalizada de ahorro por deuda de los diferentes agentes de la economía (sector privado), tal como Tenjo y López (2002) lo muestran en su estudio sobre el ciclo del crédito. Sin embargo, González (1999) aporta un planteamiento adicional con su análisis de economía política, al mostrar la sustitución de ingresos corrientes por ingresos de capital, o dicho de otra forma, la creciente dependencia de las finanzas públicas y de la economía en su conjunto hacia los prestamistas y tenedores de títulos.

Otro de los efectos de la crisis, que poco se suele mostrar, es que a raíz de la crisis y la quiebra de varias entidades financieras, durante el periodo 1998-2001 las ganancias del sector se concentraron principalmente en tres grupos “el grupo sindicato

---

<sup>81</sup>Hacen parte de los ingresos corrientes los impuestos, las tasas, y las contribuciones parafiscales.

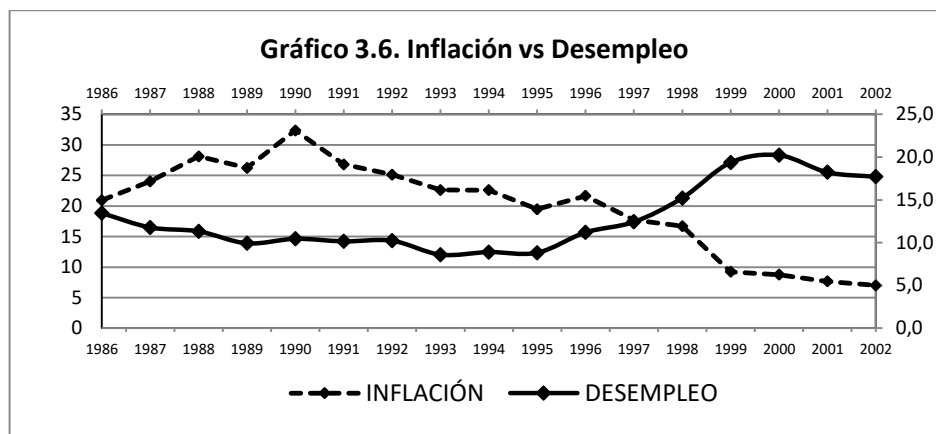
antioqueño, con un 85% del total de las utilidades, Grupo Aval con 59%, mientras que la banca extranjera se quedó con 46%”, en cambio la banca pública fue la que tuvo que asumir pérdidas hasta por el 110%. (Pinzón Hernández, 2011).

Ahora bien, si queremos tener un panorama general de lo que sucedió en esta década, la curva de Phillips<sup>82</sup> nos puede ayudar a registrar los efectos transmitidos por esta política monetaria al sector real, que muestra como “mientras que la tasa de desempleo es la más alta desde que el DANE lleva registros de Encuesta de Hogares, la de la inflación es una de las más bajas de los últimos veinte años.” (González J. , 1999), lo cual confirma para el periodo, la relación inversa entre el comportamiento de la inflación y el desempleo (ver gráfico 3.6.). De este modo, González nos alerta sobre el costo o la “Tasa de Sacrificio” que se deriva de estas políticas y afirma que: “La reducción de la inflación implica un sacrificio en términos de empleo y producción” [siendo en los noventa] la tasa de sacrificio muy elevada” (González J. , 2000).

En síntesis hubo menos inflación, pero el costo de ello no sólo se tradujo en un impacto negativo en los balances de los agentes (la quiebra de algunos y particularmente de los deudores de hipotecas), sino también, en una mayor tasa de desempleo y un menor crecimiento. Finalmente, esta obsesión por tener una inflación baja cueste lo que cueste, refleja -como plantea Guevara- que “Este tipo de reglas termina siendo de alto interés para los capitalistas financieros, puesto que la estabilidad macroeconómica y su dimensión de una inflación controlada protege las inversiones en títulos valores de una posible pérdida de poder adquisitivo” (Guevara, 2015).

---

<sup>82</sup> En la literatura económica al análisis de la relación entre la inflación y desempleo se conoce como la curva de Phillips.



Fuente: (Banco de la República de Colombia, 2016). Cálculos propios.

### 3.4. Los viviendistas vs el capital financiero.

Los testimonios de Doña Rosa y Don Roberto -que a continuación presentamos- son dos casos que nos ayudarán a ilustrar lo que vivieron muchos colombianos al inicio de los noventa, que con la ilusión de tener casa propia solicitaron un crédito de vivienda, sin imaginarse que iban a terminar envueltos en una deuda impagable y viendo como este sueño se convertía en pesadilla. También, a través de estos testimonios, podremos revelar la emergencia de un conflicto entre una obligación con el acreedor y el derecho social –en este caso- a la vivienda.

“Doña Rosa Molina hizo un préstamo de 14 millones de pesos para comprar su vivienda. Pagó hasta \$42 millones y no pudo más porque las cuotas mensuales crecieron a la velocidad del rayo y los intereses del Banco de Colombia elevaron la deuda hasta \$119.007.000. Perdió su vivienda.

Don Roberto Pérez hizo un préstamo de 10 millones de pesos para pagarlos en 15 años. Canceló a la constructora 8 millones de cuota inicial. El préstamo fue en 1993 y la cuota mensual asignada de \$175 mil. Don Roberto pagó puntualmente sus cuotas hasta 1999, año en que la misma ascendió a \$780 mil mensuales. A la fecha había cancelado al banco \$30 millones y la deuda estaba en \$40 millones todavía. Al final, después de procesos judiciales, de pagar abogado, don Roberto cedió al chantaje del banco y entregó su vivienda. Fue desalojado y como no tenía a donde ir el



Bienestar Familiar se quedó con los niños menores, confinados en un hogar de niños abandonados” (López, 2009).

En 2009, se cumplieron 10 años de la liquidación del Sistema UPAC -sistema de crédito hipotecario creado con el propósito de captar el ahorro de los colombianos y otorgar préstamos a largo plazo para la adquisición de vivienda- y el balance que entregó la Asociación de usuarios del UPAC (Anupac<sup>83</sup>) fue alarmante: “Más de 3.000 suicidios, aproximadamente 85 muertes y 125.000 hogares destruidos” (El Mundo, 2009). Frente a este panorama, varios interrogantes surgen: ¿Cómo se llegó a esta situación?, Es posible afirmar que la crisis expresó una jerarquización de la relación acreedor-deudor sobre la del derecho social? Veamos cómo se desarrolló la situación.

En Colombia el UPAC<sup>84</sup> (Unidad de Poder Adquisitivo Constante) fue la unidad de medida que sirvió para mantener el poder adquisitivo de la moneda y actualizar los préstamos para vivienda. Desde su creación en 1972, su cálculo estuvo atado a la inflación y fue una responsabilidad, en principio, de la Junta de Ahorro y Vivienda (Decreto 677 de 1972), cuando esta entidad fue suprimida, su cálculo le fue asignado a la Junta Monetaria del Banco (Decreto 1110 de 1976) y, luego, pasó al Banco de la República<sup>85</sup> (Decreto 1131 de 1984).

Para 1995, la nueva Junta Directiva del Banco de la República -amparada en el Decreto 663 de 1993<sup>86</sup> y actuando en calidad de entidad *autónoma e independiente*- resolvió que el UPAC debía tomar como factor de ponderación la tasa DTF, es decir, la tasa promedio de interés (de captación) que pagan los bancos por los depósitos a términos fijo; decisión reglamentada mediante la Resolución 18 del 30 de junio, en la cual se consigna que: "El Banco de la República calculará mensualmente para cada uno de

---

<sup>83</sup>Asociación para la Defensa de los deudores Bancarios y Extrabancarios y la protección patrimonial y empresarial.

<sup>84</sup> El UPAC se establecía a partir de la corrección monetaria (CM), la cual se calculaba a partir de un promedio del Índice de Precios al Consumidor –IPC. Garantizando, de esta forma, que los ahorros para vivienda no perdían poder adquisitivo.

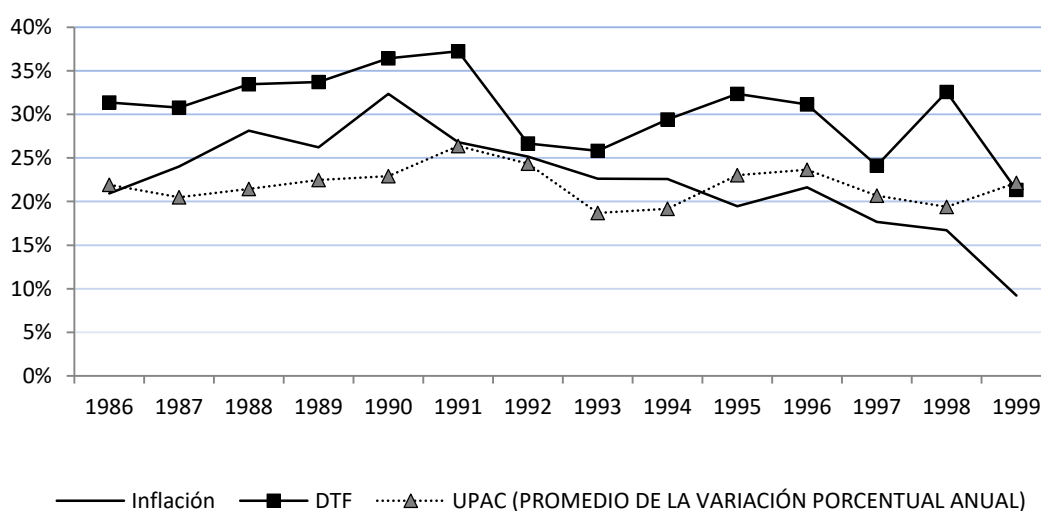
<sup>85</sup> Con la Ley 21 de 1963 se reorganizó el sistema de la banca central separando el ejercicio de sus funciones en dos entidades la Junta Monetaria y el Banco de la República.

<sup>86</sup> El Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 35 de 1993 expidió este Decreto con el cual fue reformado el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

los días del mes siguiente e informará con idéntica periodicidad a las corporaciones de ahorro y vivienda, el valor en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante -UPAC- equivalente al setenta y cuatro por ciento (74%) del promedio móvil de la tasa DTF efectiva (...) " (Banco de la República de Colombia, 1995)<sup>87</sup>.

Esta medida más el aumento de la tasa de interés por parte del Banco de la República (Gráfico 3.7.) y otros factores como la globalización financiera y la implementación de las reformas estructurales e institucionales -que vimos anteriormente- terminaron estrangulando a los deudores, especialmente, a los de vivienda, quienes se vieron obligados no sólo a pagar elevados intereses por los préstamos adquiridos sino a destinar buena parte de sus ingresos al pago de los mismos; ingresos que, por lo demás, aumentaban en correspondencia con una tasa de inflación que venía en disminución. (González J. , 1999). Y el resultado, fue que muchos deudores de vivienda como Doña Rosa o Don Roberto, aun habiendo hecho un gran esfuerzo por pagar a los bancos el triple o más de los préstamos adquiridos inicialmente, al final terminaron perdiendo sus viviendas.

**Gráfico 3.7. UPAC, INFLACIÓN Y DTF (1986-1999)**



Fuente: (Banco de la República de Colombia, 2016). Cálculos propios.

<sup>87</sup> En 1999, fue modificado este cálculo del UPAC con la Resolución Externa 6 de 1999 del Banco de la República.

Para frenar esta situación, el 16 de septiembre de 1999, la Corte Constitucional<sup>88</sup> anunció la liquidación del sistema UPAC mediante la Sentencia C-700, declarando su inconstitucionalidad y dejando sin sustento jurídico la parte correspondiente al Decreto 663 de 1993 y a la Resolución 18 de 1995 de la Junta Directiva del Banco de la República que había creado la fórmula atada a la tasa DTF. En este proceso, es innegable la importancia que tuvo la postura de la Corte Constitucional, que se vio obligada a tomar cartas en el asunto presionada por los afectados, quienes –ante el peligro de perder su vivienda- recurrieron a interponer numerosas acciones de tutela<sup>89</sup> y se movilizaron en todo el país: “Las decisiones del máximo tribunal constitucional estuvieron mediadas por fuertes manifestaciones de los usuarios del sistema que, recibos en mano, buscaban demostrar en las calles que, pese a que habían pagado cuatro o cinco veces el monto original del crédito, habían tenido que entregar sus casas en dación de pago para saldar obligaciones que crecían a un ritmo vertiginoso” (Dinero, 2013).

En los años posteriores a la crisis, las decisiones de la Corte Constitucional cobraron gran importancia al convertirse en la única entidad capaz de confrontar e impugnar las resoluciones del Banco de la República, estableciendo los alcances de su autonomía y delimitando sus funciones frente a las demás entidades del poder público. Ante un escenario donde el Banco de la República -haciendo uso del ejercicio de su autonomía- tomaba decisiones que afectaban y vulneraban los derechos de vastos sectores de la población, el quehacer de la Corte fue determinante en la defensa de estos derechos. Lo cual hizo latente la tensión entre la Corte Constitucional y el Banco de la República que, como mencionamos en el primer capítulo, había quedado implícita en el documento de la Constitución debido al entrelazamiento de dos lógicas: una a favor del Estado Social de Derecho y otra dirigida al libre mercado, la competencia y el cumplimiento de las obligaciones con los acreedores.

Además de esta sentencia, durante el mismo año la Corte promulgó otras disposiciones que delimitaron el accionar del Banco como fue la sentencia C-481 que obligó al

---

<sup>88</sup> La Corte Constitucional fue creada por la Constitución Política de 1991. La Corte es un organismo perteneciente a la rama judicial y está encargada de velar por el cumplimiento de la Carta Política.

<sup>89</sup> Mecanismo jurídico creado por la Constitución de 1991 para la defensa de los derechos de los ciudadanos.

Banco de la República no sólo a garantizar la estabilidad de precios, sino a tomar medidas para mejorar el empleo, el crecimiento económico y el desarrollo social (González J. , 2000). Y la sentencia C-815 que estableció los criterios a tener en cuenta por parte del Gobierno en la fijación unilateral (por decreto) del salario mínimo (en caso de no lograrse consenso en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales), reajuste que no podría ser inferior al porcentaje del IPC del año que expira (Hofstetter, 2006).

Así fue como, bajo el abrigo institucional que le dio la Constitución del 91, al designarla como la máxima institución garante de los derechos, las decisiones de la Corte Constitucional en materia económica provocaron debate entre abogados y economistas alrededor, no sólo, del peso que debería tener la Corte en la orientación de la política económica, sino también, de las restricciones presupuestales que enfrentaba el Estado para garantizar los derechos constitucionales. Y es, justamente, en el presupuesto donde se refleja, en últimas, la puja distributiva por la apropiación de los recursos públicos entre la renta al sector financiero a través del pago del servicio de la deuda y el financiamiento de los derechos sociales dirigidos al grueso de la población.

Finalmente, y a pesar de los esfuerzos de la Corte muchas personas perdieron sus casas o, los que no las perdieron, terminaron condenados a pagar el incremento exorbitante de sus deudas. Sin embargo, ninguno de estos esfuerzos o debates sirvió para frenar el avance del sector financiero, todo lo contrario, en plena crisis los medios de comunicación y los economistas del *establishment* se empeñaron en mostrar, por un lado, que los principales afectados por la evolución macroeconómica de finales de los noventa fueron los bancos o las corporaciones financieras y, por tanto, que estos debían ser rescatados financieramente (a través de la transferencia de recursos públicos) para evitar un mayor impacto al conjunto de la economía<sup>90</sup>. Y, por otro lado, fundamentados en la matriz teórica de la economía estándar, plantearon que las decisiones monetarias

---

<sup>90</sup> Precisamente, Thérét cuestiona este argumento, que también fue esgrimido años después, en 2008, con la crisis subprimes: “dicha globalización condujo a ilegítimas malversaciones masivas de recursos públicos por parte de los defensores de los Estados neoliberales: éstos que hasta aquí eran firmes partidarios de que el Estado se retirara de los asuntos económicos y sociales, socorrieron a los especuladores en quiebra sin exigirles nada a cambio y sin siquiera imponerles una sanción destinada a lograr que en un futuro fueran más razonables” (Thérét, 2011).

sólo impactan al sector real en el largo plazo, lo cual, dicho en otras palabras, significa que decisiones como la que tomó la Junta Directiva del Banco de la República con respecto al UPAC y al manejo de la tasa de interés no deberían haber incidido en variables reales como el ingreso, el empleo o la inversión. Argumentos que se contradijeron con los hechos. Por eso, no es exagerado afirmar que la causa de fondo de los más de 3000 suicidios ligados a la pérdida de la vivienda, haya sido la crisis financiera que desde los noventa expresa la jerarquía del acreedor sobre la del derecho social.

### **Reflexiones finales: ¿Deuda vs Derecho social?**

A lo largo de este capítulo, hemos querido mostrar en qué medida, en los años posteriores a 1991, se lograron instrumentalizar los acuerdos expresados en la Constitución. Indagación que mantiene el hilo argumental con los capítulos previos, es decir, con el primero, donde reconstruimos la discusión sobre la reforma del Banco de la República en el marco de la Asamblea Constitucional, dando cuenta de fuerzas, intereses y saberes que se desplegaron, pero también, de tensiones que coexistieron, por ejemplo entre una lógica neoliberal y otra garantista de derechos. Y luego, en el segundo, donde elaboramos la genealogía de las trayectorias de desarrollo señalando los vínculos entre los intereses políticos y económicos con el Banco de la República, lo que resultó en una determinada puja distributiva, hoy definida por preponderancia de lo financiero, a pesar del intento de los economistas de ocultarla con el uso del argumento de “neutralidad”.

Nosotros partimos de concebir la transformación institucional en el orden monetario como un proceso, en el cual la reforma del Banco de 1991 no fue su punto de ruptura, sino -como lo fuimos señalando- un momento de consolidación y articulación de distintos procesos políticos, económicos y simbólicos. Y precisamente, este capítulo se inscribe como un momento posterior en este proceso, que responde a la pregunta: ¿cómo se llegó a resolver el compromiso –al que hemos llamado paradójal- entre por un lado, una ampliación del Estado Social de Derecho y por otro, una economía de orientación neoliberal?

Una de las primeras conclusiones a la que llegamos es que las distintas disposiciones regulatorias sobre la economía implementadas en esos años, entre las que sobresale la reforma del Banco de la República, coadyuvaron a la consolidación de un régimen de acumulación basado en la deuda, a través del cual la lógica del capital financiero subsumió a la lógica del estado social de derecho.

Es importante señalar que en este régimen el acreedor es quien define las condiciones y son los deudores, ya sean los hogares, las empresas o el gobierno los que quedan sometidos a éstas. Por ejemplo, en el caso de un Estado, cuando este pide una refinanciación o nuevo préstamo, muchas de las condicionalidades implican la aceptación de las orientaciones que en materia de política económica sugieran los organismos internacionales. Mejor dicho, esta situación reproduce una relación de dependencia con el acreedor a lo largo del tiempo, esto es, que tanto el presente como el futuro de todos los sectores queda atado al pago de la deuda y al cumplimiento de la obligación casi sagrada adquirida con el acreedor. A esto, se añade, que durante la crisis que vivió el país a fines de los noventa, la constitución del Banco Central se develó contradictoria, en tanto que como institución monetaria se le atribuyó autonomía e independencia, pero al mismo tiempo, con la restricción de la emisión, quedo sujeto a las reglas de juego del sector financiero bajo este régimen de deuda.

En segundo lugar, lo que nosotros definimos como la jerarquización de la relación acreedor-deudor sobre la del derecho social, en la práctica se observó con los límites impuestos al ejercicio del Estado Social de Derecho, donde el cumplimiento de los derechos fue dilatado a través de los canales institucionales y administrativos, quedando como única alternativa el apelar al proceso de judicialización de los derechos por la vía de la corte constitucional. Y esto fue así, porque la consagración, reglamentación y garantía de dichos derechos no fue adecuada, es decir, no se dispuso de los recursos necesarios y suficientes para que fueran garantizados. De tal suerte, la judicialización entró a suplir funciones de los poderes legislativo y ejecutivo, mediante las conocidas sentencias de acción de tutela. En definitiva, no fue suficiente con la enunciación de los derechos en la carta magna, porque su garantía se vio limitada por la disponibilidad de recursos y a una institucionalidad idónea para la protección de los mismos.

Así el ejercicio del Estado Social de Derecho y la disponibilidad de recursos para su garantía chocó con los principios de estabilidad financiera consagrados constitucionalmente a través de la reforma al Banco de la República, lo cual intentamos ejemplificar en este capítulo con la crisis de las hipotecas, donde el derecho a la vivienda se subsumió a la obligación contraída con el acreedor financiero.

Por lo anterior, para el caso de Colombia se puede afirmar que la puja distributiva quedó definida por la jerarquización de la relación acreedor-deudor sobre la del derecho social de los trabajadores, lo cual, se observará más claramente en los años siguientes, cuando los grupos financieros entran a disputar recursos públicos en otros rubros como la salud y las pensiones. Así, en el año 2013 los dos principales grupos financieros colombianos (Grupo Antioqueño y Grupo Aval) quedaron con el 80% del negocio de los fondos privados de pensiones y cesantías del país, los cuales administraban cerca de \$135,6 billones pertenecientes a más de 10,7 millones de afiliados (Dinero, 2013). Es más, podríamos atrevernos a decir, a manera de hipótesis, que los principios neoliberales que en un principio colisionaron con los derechos, después orientaron la gestión y la prestación de los mismos, derivando en un proceso de financiarización de los derechos de los trabajadores.

Finalmente, un análisis que nos queda pendiente es el debate sobre esta fase de acumulación y, particularmente, sobre cómo se estructuró la relación del capital entre el capital financiero y los trabajadores, reconociendo que en sociedades como la colombiana no se podría hablar de una generalización de la relación salarial, ya que ésta nunca cobijó al conjunto de la población, dadas las condiciones estructurales de la economía que estuvieron caracterizadas por la multiplicidad de relaciones de trabajo.

## **Conclusiones: algunas reflexiones sobre la soberanía política del Banco Central**

Kenneth Rogoff, un economista de la Universidad de Harvard, publicó en 1985 un artículo donde demostraba que el equilibrio entre una política de baja inflación y la estabilización sólo se podría lograr si se entregaba la política monetaria a un banco independiente, con lo que, además, se garantizaría mejores resultados en el bienestar de la población. Esta suposición teórica de la reducción de la inflación a través de una reforma institucional alimentó el debate sobre bancos centrales en muchos países, sugiriendo que la mejor opción era lograr que estos fueran independientes de la influencia del gobierno y los intereses particulares.

En Colombia, esta reforma institucional se llevó a cabo en 1991 en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente, un escenario político que, además, de tener una gran relevancia para el país estuvo vinculado con una transformación en el proceso de acumulación del capital, donde ahora la economía empezaba a ser liderada por las finanzas a través del dispositivo de la deuda. Nuestro propósito, entonces, fue analizar esta reforma al Banco de la República y problematizar su grado de independencia, durante un periodo marcado por la crisis hipotecaria y financiera de fines de los noventa, en el que se destaca no sólo el rol protagónico de la deuda en esta nueva fase de acumulación, sino también, una reconfiguración de los conflictos monetarios y distributivos en el país, que se expresan a través de formas institucionales como el Banco Central. Así, esta investigación se desarrolló a lo largo de tres capítulos, que correspondieron a tres momentos y que, a continuación, trataremos de sintetizar para ir resaltando las principales conclusiones, hallazgos o preguntas que quedaron por resolver.

El primer momento, estuvo centrado en la reconstrucción del debate sobre la ponencia de Banca Central que se presentó en la Comisión Quinta de la Asamblea. Aquí no sólo reparamos en identificar las fuerzas o grupos políticos que participaron y sus conexiones con intereses económicos, sino también, profundizamos sobre los temas que se debatieron, el tipo de saberes que se movilizaron y, de estos, cuáles fueron determinantes al momento de dar legitimidad a la reforma. De este análisis se



desprendieron algunas conclusiones y quedaron planteadas nuevas preguntas de investigación.

Para empezar, en un plano político, el análisis nos muestra que en el debate sobre Banca Central no participaron las distintas fuerzas políticas que hicieron parte de la Asamblea. En concreto, sólo estuvieron delegatorios de grupos y sectores políticos afines con la propuesta impulsada por el gobierno (y en sintonía con los lineamientos de los economistas ortodoxos), además, tampoco hubo otro proyecto de Banca que se presentará en el debate, básicamente se discutió la propuesta del gobierno y a eso fue lo que se le llamo consenso. Esta situación nos despertó interés sobre los grupos y sectores que defendieron y estuvieron a favor de un estado social de derecho y su posicionamiento con respecto a este tema; nos preguntamos ¿por qué no hubo una propuesta alternativa por parte de ellos, que detuviera el alcance de esta reforma, siendo lo más obvio que iba a terminar colisionando con la garantía de los derechos sociales?

En otro plano, el simbólico, destacamos la importancia de la teoría económica ortodoxa durante el debate, a la cual hicieron referencia muchos delegatarios para dar sustento y defender los planteamientos de la reforma. Esta teoría validó y legitimó una transformación de la Banca Central, que al otorgarle un atributo de “neutralidad”, supuestamente, esta institución quedó vaciada de “lo político”; ya que siguiendo planteamientos como los de Rogoff, por ejemplo, ésta era la opción óptima para cumplir con el objetivo de velar por la estabilidad financiera de la economía y garantizar la reducción de la inflación. Esta inversión o desplazamiento de “lo político” por “lo neutral” operó gracias a una lógica de saber-poder, o dicho de otra forma, gracias al saber de los economistas y los economistas en el poder, que al tiempo, se constituyó en un dispositivo y práctica discursiva de validación y ocultamiento de la lógica del capital.

Finalmente, algunas conclusiones transversales de este momento inicial: primero, la elaboración de un documento constitucional que en su contenido queda expresada la tensión entre un marco jurídico a favor del estado social de derecho y un orden constitucional sobre la economía en clave neoliberal. Y segundo, en lo que respecta al

Banco, se advierte como a través de lo jurídico se logra legitimar la soberanía de un saber sobre la moneda. Punto sobre el cual valdría la pena seguir profundizando, para dar cuenta de cómo opera la concurrencia de lógicas jurídicas y de saber que determinan formas institucionales de lo monetario, y desplazan, en apariencia, lógicas de “lo político”.

Después de revisar el debate de Banca Central en la Asamblea y al percatarnos que este escenario no había sido el lugar de resolución de la disputa por lo monetario. Decidimos que el segundo momento de la investigación estaría destinado a la elaboración de una genealogía del Banco, con el propósito de reconstruir su trayectoria previa, sus conexiones con los intereses económicos e identificar aquellos hechos más sobresalientes en las distintas fases de acumulación de la economía colombiana. El resultado de este análisis nos permitió revelar los intereses de aquellos actores o sectores que en su momento ocuparon un lugar de poder o incidencia dentro del Banco de la República. Así, antes de la reforma, tenemos una trayectoria de desarrollo liderada por los gremios y sectores agrarios, particularmente, el cafetero y, después de la reforma, el liderazgo de las finanzas es indiscutible.

Un punto clave de esta genealogía fue lograr caracterizar que el conflicto monetario en Colombia quedó exclusivamente limitado a la disputa entre elites y su resolución fue previa a la reforma. Esto sucedió, a fines de los ochenta, cuando los cafeteros, que habían estado por décadas al frente del proceso de acumulación de la ISI, pierde su hegemonía, situación que se sumaba a la crisis del aparato productivo y al incremento del malestar social a lo largo de todo el territorio; mientras que, por otro lado, se fue dando un proceso de expansión del mercado de capitales y de una mayor rentabilidad de las inversiones financieras, que respaldadas por el Estado y toda la dinámica global, pusieron a las finanzas en el lugar de liderazgo y conducción de la economía. Y aquí, uno se pregunta, ¿por qué no participó la población trabajadora de esta disputa? porque, antes de la Asamblea, la puja distributiva había estado regulada por la restricción de los canales de participación política de esta población y el conflicto armado, de manera disimulada, se había convertido en un dispositivo de disciplinamiento violento de las reivindicaciones de esta población.

En este orden de ideas, del segundo momento podemos concluir que, aunque no fue durante la Asamblea Nacional Constituyente donde se dirimió el conflicto monetario entre elites, sí fue el lugar donde se dio expresión a un nuevo compromiso institucional definido por una economía liderada por las finanzas y los lineamientos neoliberales y por la ampliación de derechos políticos, sociales y económicos a una población que hasta la fecha había estado marginada de estos asuntos.

Este compromiso revela, en parte, algunas motivaciones que inhibieron la participación de las clases trabajadoras en la discusión sobre la institución monetaria. Sin desconocer el rol que jugó la teoría en el vaciamiento político de esta institución, que como ya mencionamos, restringió la disputa de lo monetario a la experticia de los “técnicos”, ocultando, de esta forma, los intereses que subyacen en un determinado manejo monetario. A primera vista se podría inferir que la mayor preocupación de la población trabajadora o de los sectores que la representaban era crear un marco institucional en el país para garantizar y defender sus derechos, pero tal vez este argumento no sea suficiente y sea necesario profundizar y reflexionar sobre la posición de fuerza de la población trabajadora dentro del conjunto de la economía, es decir, en términos de estructura económica, qué significa que el grueso de la población trabajadora haya estado ubicada en lo que ahora llamamos “economía popular” o lo que siempre se llamó informalidad, ilegalidad o pobreza. Y de aquí surge una cuestión fundamental que es comprender lo monetario en economías donde no se generalizó la relación laboral, como sucedió en otros países, lo que remite a una discusión con la teoría de la regulación.

Finalmente, en el tercer momento de la investigación revisamos que pasó después de la reforma del Banco, periodo en el que ocurrió la crisis hipotecaria y financiera y se mostró claramente el recambio en la correlación de fuerzas entre las elites, lo que sin duda estuvo respaldado por esta reforma y el conjunto de medidas y leyes de corte neoliberal que se aplicaron en el país a inicios de los noventa. Es decir, aquí nos interesamos en profundizar cómo se materializó este compromiso institucional -que llamamos paradójal- entre políticas neoliberales y garantía de derechos, donde la lectura de esta crisis nos ayudó revelar un marco institucional a favor de las finanzas.

Dos conclusiones resultan de este análisis, en primer lugar, que hubo una redefinición de la puja distributiva expresada ahora por la jerarquización de la relación acreedor-deudor sobre la de los derechos, donde la lógica de la finanza subsumió a la lógica del estado social de derecho. Y, en segundo lugar, en lo que respecta al Banco, que mientras el mandato constitucional lo convirtió en una institución autónoma e independiente, en la práctica quedó sujeto a las reglas del sector financiero bajo el régimen de deuda; develando su constitución contradictoria y la imposibilidad de ser una institución neutral. Lo cual nos permite verificar no sólo nuestra hipótesis de no neutralidad de la institución monetaria (y cómo convergieron procesos económicos, políticos y simbólicos que, articulados al capital financiero, permitieron instaurar una transformación en la lógica de acumulación del país, ahora anclado en un régimen de deuda) sino también, el poder que adquirió el Banco de la República en la sociedad.

## Bibliografía

- Aglietta, M., & André, O. (1998). *La monnaie souveraine*. París: Odile Jacob.
- Aglietta, M., & Cartelier, J. (2002). Orden monetario de las economías de mercado. *Cuadernos de Economía*, 41-75.
- Aglietta, M., & Orléan, A. (1982). *La violencia de la moneda*. Siglo XXI: México.
- Aglietta, M., & Orleán, A. (1990). *La violencia de la moneda*. Siglo XXI.
- Aguilera Camacho, A. (1962). *Derecho Agrario Colombiano*. Bogotá: Ediciones Tercer Mundo.
- Aguirre, E. (1997). El proceso de reforma de los bancos centrales en América Latina. En E. Aguirre, R. Junguito, & G. Miller, *La Banca Central en América Latina. Aspectos Económicos y jurídicos* (pág. 343). Bogotá : TM Editores - Banco de la República.
- Albán, Á. (2011). Reforma y Contrarreforma agraria en Colombia. *Revista Economía Institucional*, 13(24), 327-356.
- Arango, M. (1979). *Política Económica e intereses cafeteros 1930-1958*. Medellín: Centro de Investigaciones Económicas, Universidad de Antioquia.
- Arango, M. (2006). *Evolución y crisis del sistema financiero colombiano*. Bogotá: NACIONES UNIDAS - CEPAL.
- Arévalo Hernández, D. (1997). Misiones Económicas Internacionales en Colombia 1930 - 1960. *Historia Critica*, 7-24.
- Avella Gomez, M. (1987). *Pensamiento y política monetaria en Colombia 1886 - 1945*. Contraloría General de la República.
- Avella, M. (2014). La independencia de la Banca Central en Colombia desde 1923. Aspectos Institucionales. *Revista de Economía Institucional*, 171-214.
- Banco de la República . (2013). *Banco de la República, Colombia*. Recuperado el 2015, de <http://www.banrep.gov.co/es>
- Banco de la República. (2002). *Reporte de Estabilidad Financiera*. Bogotá: Banco de la República.
- Banco de la República. (4 de 9 de 2004). *Roberto Junguito Bonnet*. Recuperado el 3 de Noviembre de 2015, de <http://web.archive.org/web/20040904052207/http://www.banrep.gov.co/junta/rjb4.htm>
- Banco de la República de Colombia. (30 de junio de 1995). Resolución 18. *Boletín*. Bogotá, Colombia.

- Banco de la República de Colombia. (14 de 04 de 2016). Información extraída de la bodega de datos Serankua. Colombia: Gerencia Técnica.
- Banco de la República. (s/f). *ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE Y CONSTITUCIÓN DE 1991*. Recuperado el 10 de Diciembre de 2015, de <http://www.banrepcultural.org/asamblea-nacional-constituyente>
- Bejarano, J. (1985). *Economía y poder. La SAC y el desarrollo agropecuario colombiano, 1871-1984*. Bogotá: SAC-CEREC.
- Bejarano, J. (2016). *Banco de la República*. Recuperado el 18 de Marzo de 2016, de Biblioteca Virtual. Biblioteca Luis Ángel Arango: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/histecon/histecon6a.htm>
- Bergquist, C. (1981). *Café y conflicto en Colombia 1886-1910, la guerra de los mil días, sus antecedentes y consecuencias*. Medellín: Fondo Rotatorio de Publicaciones FAES.
- Biblioteca Luis Ángel Arango . (2014). *Banco de la República: antecedentes, evolución y estructura*. Recuperado el 5 de Mayo de 2014, de Biblioteca Virtual. Biblioteca Luis Ángel Arango: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/banrep1/hbrep74.htm>
- Bourdieu, P. (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, P. (2000). Elementos para una sociología del campo jurídico. En P. Bourdieu, & G. Teubner, *La Fuerza del Derecho. Estudio preliminar y traducción Carlos Morales de Setién Ravina* (pág. 220). Bogotá: Siglo del hombre Editores - Ediciones Uniandes - Instituto Pensar.
- Bourdieu, P. (2000). *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer.
- Boyer, R. (1989). *La Teoría de la regulación. Un análisis crítico*. Buenos Aires: Area de Estudios Laborales/SECYT - CEIL/CONICET - CREDAL/CNRS - Humanitas.
- CEPAL. (2000). *CEPALSTAT Base de Datos y Publicaciones Estadísticas*. Recuperado el 20015, de Sitio web de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe: [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)
- Cepeda, I., & Rojas, J. (2013). *A las puertas del Ubérrimo*. Bogotá: Debolsillo.
- Chakrabarty, D. (s.f.). *Una pequeña historia de los Estudios Subalternos*. Recuperado el 20 de Noviembre de 2015, de Anales de desclasificación. Documentos complementarios: [www.desclasificacion.org](http://www.desclasificacion.org)
- Chena, P. (2015). Orden monetario y distribución de la riqueza en la Argentina neoliberal y posneoliberal. En A. Wilkis, & A. Roig, *El laberinto de la moneda y las finanzas: la vida social de la economía* (pág. 265). Buenos Aires.
- Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Informe - Ponencia para primer debate en plenaria Banca Central. *Gaceta Constitucional*, 73. Bogotá.

- Constituyente, A. N. (1991). Gaceta Constitucional No 73. Bogotá.
- Constituyente, A. N. (s.f). *Biblioteca Virtual - Biblioteca Luis Angel Arango*. Recuperado el 13 de 12 de 2016, de Banco de la República:  
<http://www.banrepcultural.org/asamblea-nacional-constituyente/reglamento>
- Contraloría General de la República. (s.f.). *Carlos Ossa Escobar 1998 a 2002* . Recuperado el 10 de Diciembre de 2015, de [http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/galeria-de-contralores/-/asset\\_publisher/1f1wCtqLPjTe/content/carlos-ossa-escobar-1998-a-2002?redirect=http%3A%2F%2Fwww.contraloriagen.gov.co%2Fweb%2Fguest%2Fgaleria-de-contralores%3Fp\\_p\\_id%3D101\\_INSTANCE\\_1f1wCtq](http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/galeria-de-contralores/-/asset_publisher/1f1wCtqLPjTe/content/carlos-ossa-escobar-1998-a-2002?redirect=http%3A%2F%2Fwww.contraloriagen.gov.co%2Fweb%2Fguest%2Fgaleria-de-contralores%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_1f1wCtq)
- Cukierman, A. (1997). La Economía de la Banca Central. En E. Aguirre, R. Junguito, G. Miller, & (Compiladores), *La Banca Central en América Latina. Aspectos económicos y jurídicos*. Banco de la República, Tercer Mundo Editores.
- Currie, L. (Abril de 1991). Un marco para la formulación de Políticas monetarias. *Economía Colombiana*(234), 44-49.
- Del Castillo Restrepo, C. (7 de Noviembre de 1991). Hurra por el Banco de la República. *El tiempo*.
- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. (24 de agosto de 1990). Decreto 1926 de 1990. *Diario Oficial No. 39.512*. Bogotá.
- Dinero. (2013). ¿Duopolio? *Dinero*.
- Dinero. (21 de 08 de 2013). El fin del pacto Cafetero. *Dinero*.
- Dinero. (21 de Agosto de 2013). El fin del UPAC. *Dinero*.
- Dinero. (18 de 11 de 2014). *María Mercedes Cuéllar, nueva presidenta de Felaban*. Recuperado el 10 de Octubre de 2015, de <http://www.dinero.com/pais/articulo/maria-mercedes-cuellar-presidenta-felaban/203298>
- Dinero. (19 de Julio de Julio 2007). López y la economía. *Dinero*.
- DLA PIPER MARTINEZ NEIRA. (2016). *Abogados*. Recuperado el 10 de Marzo de 2016, de <http://www.mna.com.co/index.php/es/abogados>
- DNP, Presidencia de la República. (1987). Políticas de Modernización de la Administración Pública. En P. d. DNP, *Plan de Economía Social*. Bogotá.
- DNP, Presidencia de la República. (1991). Capítulo II. Reformas Estructurales. En P. d. DNP, *La revolución Pacífica. Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994*. Santa Fe de Bogotá.
- Durán, I. (2008). La Federación Nacional de Cafeteros y la política cambiaria en Colombia 1923-1973: Una aproximación historiográfica. *Ensayos de Economía*, 79-98.

- El Espectador. (27 de Febrero de 2013). De la bonanza a la crisis, un siglo de economía cafetera. *El Espectador*.
- El Mundo. (20 de junio de 2009). *El Mundo*. Recuperado el 15 de 05 de 15, de <http://www.elmundo.com/portal/resultados/detalles/?idx=119731#.VkXlbysusXh>
- EL PAIS. (18 de Noviembre de 1998). Colombia se declara en estado de "emergencia económica". *EL PAIS*.
- El Tiempo. (15 de septiembre de 2003). Hechos que sacudieron al país. *El Tiempo*.
- El tiempo. (9 de Julio de 1993). *GAVIRIA ACEPTÓ RENUNCIA A CARLOS OSSA ESCOBAR*. Recuperado el 18 de Noviembre de 2015 , de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-166001>
- El tiempo. (11 de 2 de 2005). Recuperado el 13 de Noviembre de 2015, de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1636121>
- El tiempo. (2 de 1 de 2005). *LA HERENCIA DE MIGUEL URRUTIA*. Recuperado el 20 de Noviembre de 2015, de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1687255>
- Estrada Álvarez, J. (2005). Élités intelectuales y producción de política económica en Colombia. En J. Estrada Álvarez, & ed., *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Fajardo , D. (Agosto de 2002). Tierra, poder político y reformas agraria y rural. *Cuadernos Tierra y Justicia*. Bogotá, Colombia: ILSA.
- Federación Nacional de Cafeteros. (1932). *Revista Cafetera*, 36-37.
- Fedesarrollo. (2015). *Ex-Directores*. Recuperado el 18 de Noviembre de 2015, de <http://www.fedesarrollo.org.co/ex-directores/>
- Ferguson, C. (Dirección). (2010). *Inside Job* [Película].
- García Villegas, M. (2001). Constitucionalismo perverso. Normalidad y anormalidad constitucion en Colombia: 1957 - 1997. En B. De Sousa Santos, & M. García Villegas, *El caleidoscopio de las justicias en Colombia: análisis socio-jurídico, Volumen 1* (pág. 1223). Siglo del Hombre Editores.
- García, A. (1984). *Bases de Economía Contemporánea*. Bogotá: Ediciones Plaza & Janés.
- Giraldo, A. (2006). La neutralidad del dinero y la dicotomía clásica en la macroeconomía. *Cuadernos de Economía*, 75-93.
- Giraldo, C. (2003). *El rescate de lo público. Poder financiero y derechos sociales*. Bogotá: Desde Abajo - ACCE.
- Giraldo, C. (2010). Regla fiscal: asalto de la tecnocracia. *Revista Espacio Crítico*, 22-25.



- González, J. (1999). Macroeconomía, volatilidad financiera y tasa de sacrificio en Colombia. *Cuadernos de Economía*(30), 7-24.
- González, J. (2000). Ajuste Macro, política monetaria y empleo. *Nómadas*, 69-85.
- González, J. I. (2005). La política monetaria y la deuda pública. *Mimeo*.
- González, J., & Cabrera, M. (2000). El desmanejo de la deuda pública interna (Informe Especial). *Economía Colombiana y coyuntura política*, 5-13.
- GRECO, G. d. (Noviembre de 2000). Comercio Exterior y actividad económica de Colombia en el siglo XX: Exportaciones totales y tradicionales. *Borradores de Economía*(163).
- Guevara, D. (2015). *Auge de las finanzas y desigualdad en la distribución del ingreso. Un estudio desde la perspectiva de la financiarización para Colombia 1980 - 2008 (Tesis de Doctorado)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Hernández Correa, G. C. (1997). El Banco de la República como banco central independiente (El caso colombiano). En E. Aguirre, R. Junguito, G. Miller, & (Coordinadores), *La Banca Central en América Latina. Aspectos económicos y jurídicos* (págs. 85-99). Bogotá: TM Editores - Banco de la República.
- Hernández Gamarra, A. (Julio de 1991). La transparente Claridad del Emisor. *Economía Colombiana*(237), 32-38.
- Hernández Gamarra, A. (2004). *La moneda y el debate monetario en Colombia*. Bogotá: Editorial Retina Ltda.
- Hernández, G. (Julio de 1999). *Reportes del Emisor: La autonomía del Banco de la República y el reciente fallo de la Corte Constitucional*. Banco de la República, Santafe de Bogotá.
- Hernández, M. (1998). *Rojo y Negro. Aproximación a la historia del ELN*. Colombia.
- Hofstetter, M. (2006). La política monetaria y la Corte Constitucional: el caso del salario mínimo. *Economía Institucional*, 8(14), 105-124.
- Jiménez, C. (septiembre-diciembre de 2006). Momentos, escenarios y sujetos de la producción constituyente. Aproximaciones críticas al proceso constitucional de los noventa. *Análisis Político*(58), 132-156.
- Kalmanovitz, S. (. (2010). Presentación. En *Nueva historia económica de Colombia*. Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano y Taurus.
- Kalmanovitz, S. (2007). *Ensayos sobre Banca Central en Colombia. Comportamiento, independencia e historia*. Bogotá: Grupo Editorial Norma, Banco de la República.
- Kalmanovitz, S., & Avella, M. (2003). Capítulo 10. Barreras del desarrollo financiero: las instituciones monetarias colombianas. En S. Kalmanovitz, *Ensayos sobre Banca Central en Colombia. Comportamiento, independencia e historia*. Bogotá: Grupo Editorial Norma, Banco de la República.

- La silla vacía. (s.f.). *Quien es quien. La red de poder de Néstor Humberto Martínez*. Recuperado el 4 de Diciembre de 2015, de <http://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/nestor-humberto-martinez>
- Lazzarato, M. (2013). *La fábrica del hombre endeudado. Ensayo sobre la condición neoliberal*. Buenos Aires: Amorrortu/editores.
- Lebarón, F. (1997). Les fondements sociaux de la neutralité économique. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 69-90.
- López Giraldo, I. (22 de Febrero de 2015). *Perfiles: María Mercedes Cuéllar*. Recuperado el 10 de Octubre de 2015, de <http://isalopezgiraldo.blogspot.com.ar/2015/02/perfiles-maria-mercedes-cuellar.html>
- López, H. (23 al 29 de Septiembre de 2009). *Semanario VOZ*.
- Lora, E. (Abril de 1991). Las normas constitucionales sobre la moneda y la actividad financiera. *Economía Colombiana*(234), 50-55.
- Lorente, L. (1991). Políticas Monetarias e Inflación Colombia 1951- 1989. *Cuadernos de Economía*, XI(15), 85-201.
- Lorente, L. (1997). Sobre la autonomía del Banco de la República. *Cuadernos de Economía*, XVI(27), 67-79.
- Machado, Absalón. (2009). *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia. De la Colonia al Frente Nacional*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Marques Pereira, J. (2011). ¿Podrán Brasil y Argentina transformarse en países desarrollados? En G. Perez Soto, *Ilusión monetaria. La crisis financiera mundial, la transformación de los capitalismos nacionales y la cuestión social* (pág. 539). Buenos Aires.
- Marques-Pereira, J., & Théret, B. (1999). Regímenes políticos, mediaciones sociales y trayectorias económicas. Algunas enseñanzas regulacionistas de la divergencia entre las economías brasileña y mexicana desde los años setenta. *Estudios Sociológicos*, 331-374.
- Meisel Roca, A. (1990). La creación del Banco de la República y primeras reformas. En B. d. República, *El Banco de la República Antecedentes, evolución y estructura*. Bogotá: Banco de la República.
- Melo, J. (1989). La constitución de 1886. En *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Misas, G. (2002). *La ruptura de los noventa: del gradualismo al colapso*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Molano Bravo, A. (17 de Mayo de 2014). Pasos de animal grande. 50 años de conflicto armado. *El Espectador*. Recuperado el 14 de Julio de 2014

- Neiburg, F. (2008). Inflación, monedas enfermas y números públicos. *Revista Crítica en Desarrollo*, 93-128.
- Novoa García, A. (14 de Febrero de 2011). Una historia que debe contarse de nuevo. *Razón Pública*.
- Novoa Torres, E. (2005). Reestructuración, campos jurídicos y Corte Constitucional. En J. Estrada, & (Editor), *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ocampo, J. (2001). *Un Futuro Económico para Colombia*. Bogotá: Alfaomega.
- Orleán, A. (2006). Article "Monnaie". En M. e. Savidan, *Dictionnaire des sciences humaines*. Francia.
- Ossa Escobar, C. (30 de Julio de 2013). Entrevista a Carlos Ossa Escobar. (M. Bernal, Entrevistador)
- Pérez Salazar, M. (2004). La economía en el panorama de las ciencias sociales. Variaciones sobre un tema de Bejarano. *Cuadernos de Economía*(40), 143-173.
- Perry Rubio, G. (1997). Los Bancos Centrales en América Latina dentro de su nueva estructura jurídica. En E. Aguirre, R. Junguito, G. Miller, & (Coordinadores), *La Banca Central en América Latina. Aspectos económicos y jurídicos*. Bogotá: TM Editores. Banco de la República.
- Pinzón Hernández, J. (2011). La concentración el precio de los Servicios Financieros en Colombia 1989-2008. *Tesis de Maestría en Ciencias Económicas*. Facultad de Ciencias Económicas / Universidad Nacional de Colombia.
- Portafolio. (3 de 3 de 2010). *Seis colombianas están entre las 25 empresarias más destacadas de América Latina*. Recuperado el 10 de Octubre de 2015, de <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/seis-colombianas-25-empresarias-destacadas-america-latina-211100>
- Presidencia de la República. (1991). *Informe de la Sesión de la Comisión Quinta del día 2 de mayo de 1991*. Presidencia de la República, Centro de Información y Sistemas para la preparación de la Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá.
- Presidencia de la República de Colombia. (1886). *La Constitución Política de la República Colombia, 1886*. Bogotá.
- Presidencia de la República de Colombia. (2011). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá.
- Presidencia de la República de Colombia. (2011). *Constitución Política de Colombia 1991*. Bogotá.
- República de Colombia. (1886). *Constitución de la República de Colombia*. Bogotá: IMPRENTA DE ECHEVERRÍA HERMANOS.

- República de Colombia. (1991). *Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política presentado por el Gobierno Nacional a consideración de la Asamblea Constitucional*. Bogotá.
- Restrepo Piedrahíta, C. (Febrero de 1991). Cinco variaciones entorno a la moneda. *Revista del Banco de la República*(760), 11-15.
- Revista Semana. (20 de 2 de 2016). *Revista Semana*. Recuperado el 23 de 11 de 2016, de <http://www.semana.com/enfoque/articulo/foto-los-codirectores-de-la-junta-directiva-del-banco-de-la-republica/461270>
- Rodríguez Salazar, O. (2015). Soberanía y moneda en el siglo XIX en Colombia. En D. Árevalo (Editora), *Soberanía Política y regimnes monetarios: experiencias históricas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá) Facultad de Ciencias Económicas.
- Rodríguez, Ó., & Arévalo, D. (1994). Historiografía Económica Colombiana del siglo XIX. En B. Tovar, *La historia al final del milenio: ensayos de historiografía colombiana y latinoamericana*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Rodríguez, Ó., & Arévalo, D. (1994). La Historiografía Económica Colombiana del Siglo XIX. En B. Tovar Zambrano, *La historia al final del milenio: ensayos de historiografía colombiana y latinoamericana*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Roig, A. (2015). *La moneda imposible: la convertibilidad argentina de 1991 (En prensa)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Roig, A. (2016). *La moneda imposible: la convertibilidad argentina de 1991*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Rozo Torres, M. (2006). El poder de los economistas y los economistas del poder. *Revista colombiana de Antropología*.
- Rugeles, G. (14 de 8 de 2014). *Néstor Humberto Martínez, abogado del poder y "superministro" de Santos*. Recuperado el 18 de Noviembre de 2015, de Las 2 Orillas: <http://www.las2orillas.co/nelson-humberto-martinez-abogado-del-poder-y-ahora-el-super-ministro-de-santos/>
- Saether, S. (1999). Café, conflicto y corporativismo. Una hipótesis sobre la creación de la Federación Nacional de Cafeteros en 1927. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 134-163.
- Sánchez, F., Fernández, A., & Armenta, A. (2005). *Historia monetaria de Colombia en el siglo XX. Grandes tendencias y episodios relevantes*. Bogotá: Universidad de los Andes - CEDE. Obtenido de <https://core.ac.uk/download/pdf/6517097.pdf>
- Sarmiento Espinel, J., & Cristancho Giraldo, L. (Junio de 2009). Evolución del sistema financiero colombiano durante el periodo 1980-2007. *Revista Facultad de Ciencias Economicas, XVII(1)*, 25-56.

- Sarmiento, L. (2003). La violencia como mecanismos de regulación en la economía colombiana. En I. d. Popular, *Globalización de los derechos...repensando la condición humana*. Medellín: Instituto de Capacitación Popular.
- Semana. (03 de 12 de 2005). *María Mercedes Cuéllar*. Obtenido de <http://www.semana.com/especiales/articulo/maria-mercedes-cuellar/75396-3>
- Setencia 138, 138 (Corte Suprema de Justicia 1990).
- Shaikh, A. (3 de 10 de 2016). “Un nuevo enfoque radical de la economía”: Entrevista a Anwar Shaikh. (P. S. Galdón., Entrevistador)
- Tenjo, F., & López, E. (Agosto de 2002). Burbuja y estancamiento del crédito en Colombia. *Borradores de economía*(215).
- Théret, B. (2011). El régimen dominante de las ideas monetarias y financieras desde 1970: Del Keynesianismo al neoliberalismo. En G. (. Pérez Soto, *Ilusión Monetaria. La crisis financiera mundial, la transformación de los capitalismos nacionales y la cuestión social*. (pág. 539). Buenos Aires.
- Théret, B. (2011). Las dimensiones éticas y monetarias de la gran crisis financiera de la globalización neoliberal. En G. (. Pérez Soto, *Ilusión Monetaria. La crisis financiera mundial, la transformación de los capitalismos nacionales y la cuestión social*. (pág. 539). Buenos Aires.
- Théret, B. (2013). La moneda a través del prisma de sus crisis de ayer y de hoy. En B. (. Théret, *La moneda develada por sus crisis*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá). Facultad de Ciencias Económicas.
- Théret, B. (2015). El trípode de la moneda: deuda, soberanía y confianza. En A. Wilkis, & A. Roig, *El laberinto de las finanzas. Estudios sociales de la economía contemporánea*. Buenos Aires: Biblos.
- Tovar Zambrano, B. (1984). *La intervención económica del estado en Colombia 1914-1936*. Bogotá: Biblioteca Banco Popular.
- UNEB. (2005). *Deuda Pública Territorial: Conjura de Banca y el Gobierno Central Contra Las Regiones, Propuestas para un Reordenamiento Financiero de Colombia*. Bogotá: Ediciones UNEB.
- UNEB, U. (2003). *Especulación financiera. La burbuja que hundió a Colombia*. Bogotá: Ediciones UNEB.
- Valencia Restrepo, J. (1987). La Misión Kemmerer y los intereses financieros británicos en Colombia durante la década de 1920. *Lecturas de Economía*, 9-53.
- Wikipedia. (15 de Octubre de 2015). Obtenido de [https://es.wikipedia.org/wiki/Mar%C3%ADA\\_Mercedes\\_Cu%C3%A9llar](https://es.wikipedia.org/wiki/Mar%C3%ADA_Mercedes_Cu%C3%A9llar)

